CALIDAD DEL AGUA

PROGRAMA BUENOS AIRES SUSTENTABLE

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE REGÍMENES JURÍDICOS DE CALIDAD AMBIENTAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

FINANCIADO POR AVINA

FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

FARN

1999

María Esperanza

FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
FARN

CALIDAD DEL AGUA

PROGRAMA BUENOS AIRES SUSTENTABLE

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE REGÍMENES JURÍDICOS DE CALIDAD AMBIENTAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Financiado por AVINA

Buenos Aires - Argentina
Marzo 1999

PROYECTO BUENOS AIRES SUSTENTABLE

Dirección
Daniel A. Sabsay
Daniel Ryan

Coordinación
María Fabiana Oliver

Equipo de Investigadores
María Eugenia Di Paola
Andrés Nápoli
Sergio Mazzuchelli
María Fabiana Oliver

Elaboración Documento Calidad del Agua
María Eugenia Di Paola
Andrés Nápoli

Elaboración Documento Evaluación de Impacto Ambiental
Sergio Mazzuchelli
María Fabiana Oliver

© Fundación Ambiente y Recursos Naturales
I.S.B.N. N° 987-97469-1-0
Hecho el depósito que prevé la Ley 11723.
Impreso en la Argentina.

¿QUÉ ES LA FARN?

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) fue fundada en 1985. Es una organización no gubernamental sin fines de lucro, apartidaria, cuyo objetivo principal es la promoción de la política, el derecho, la economía y la organización institucional para el desarrollo sustentable. Los destinatarios del trabajo de FARN son, principalmente, los decisores públicos y privados.

Tanto la misión de la Fundación, como los métodos para alcanzarla, responden a la convicción de que el desafío consiste en **cómo organizarse** para conjugar la complejidad de las verdaderas necesidades humanas con el manejo y la prevención de efectos negativos en el ambiente.

Para el logro de sus objetivos, FARN desarrolla las siguientes funciones:

Investigación, en las cuatro áreas de su especialización en el ámbito local, nacional, regional e internacional.

Asesoramiento institucional, al sector público, privado y organizaciones no gubernamentales.

Capacitación, a través de las actividades de SUSTENTAR, su Centro Regional de Investigación y Capacitación para la Sustentabilidad.

Información, a través de su Centro de Información Jurídico Institucional Ambiental, de la publicación resultante de los proyectos desarrollados por la institución y de la colaboración de sus miembros en otras publicaciones afines.

Promoción y difusión, a través de conferencias, debates, encuentros intersectoriales, del Foro FARN, etc., con el objeto de que la variable ambiental sea tenida en cuenta en el proceso de toma de decisiones de los dirigentes de los sectores públicos y privados de América Latina.

Mediación y facilitación, a través de su equipo de facilitadores y mediadores, Consenso Ambiental. Este grupo interdisciplinario presta servicios de mediación, facilitación de diálogos públicos, procesos de consulta y manejo de conflictos en la búsqueda de soluciones consensuadas entre los sectores involucrados.

Los distintos proyectos que se ejecutan, responden a diferentes problemáticas ambientales y promueven el desarrollo sustentable cumpliendo las funciones arriba mencionadas.

Las diferentes actividades de la Fundación se financian gracias al aporte de donantes privados (individuos, empresas, fundaciones extranjeras y nacionales), como así también de organismos públicos nacionales e internacionales.

FARN es miembro de: Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD), Foro del Sector Social (Argentina), y Red de Redes de Información Económica y Social (UNIRED).

COMENTARIOS INICIALES

La importancia del ambiente en la construcción de una sociedad que tiene por objetivo promover el desarrollo humano ha sido reconocida en la Constitución adoptada por la Ciudad de Buenos Aires. Así, la ley fundamental plantea la necesidad de que el Estado integre las consideraciones ambientales en la formulación de sus políticas legislativas, económicas, culturales y sociales, garantizando la sustentabilidad del desarrollo de la Ciudad.

En este marco, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) lleva adelante el Proyecto "BUENOS AIRES SUSTENTABLE", que tiene por objeto participar, mediante la elaboración de contribuciones de políticas legislativas y proyectos de legislación específicos, en el proceso de construcción de regímenes jurídicos para la Ciudad de Buenos Aires.

La meta es fortalecer el proceso de elaboración de propuestas de legislación a través de un procedimiento participativo capaz de construir pautas consensuadas confiriendo, al mismo tiempo, viabilidad a dichas propuestas.

Este proyecto ha sido diseñado para ser ejecutado en tres etapas de un año de duración cada una. Las áreas temáticas comprendidas en la primera etapa del proyecto son Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Calidad del Agua.

Con miras a alcanzar la finalidad y los objetivos propuestos para este proyecto se desarrollaron talleres que generaron el espacio de debate y consenso de los que participaron representantes de los sectores público y privado, organismos no gubernamentales, universidades, científicos, y técnicos expertos en cada materia.

Las conclusiones y recomendaciones que los participantes en los talleres generaron en los procesos de consultas, las ideas y consideraciones que se recogieron en las entrevistas realizadas, sumadas a la tarea llevada a cabo por los investigadores, sirvieron de base para la elaboración de las propuestas y contribuciones que aquí se presentan.

Daniel A. Sabsay
Director Ejecutivo FARN

PREFACIO

El presente documento contiene las piezas principales de los trabajos que el equipo técnico del Proyecto *"Buenos Aires Sustentable"* formuló a lo largo del año 1998, para desarrollar los talleres de *"Aportes para la Construcción de Regímenes Jurídicos sobre Calidad del Agua en la Ciudad de Buenos Aires"*.

En el mismo se esbozan ciertos temas que han sido considerados relevantes para la formulación de un diagnóstico sobre la situación de los regímenes jurídicos sobre calidad del agua en la Ciudad de Buenos Aires. Con tal objeto, el análisis se inicia con el tratamiento de la temática en la Constitución Nacional y el Código Civil, para luego tomar en cuenta algunas consideraciones provenientes de la legislación comparada. Finalmente, se aborda la cuestión relativa al nuevo status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires, y la normativa local y nacional aplicable en la materia que nos ocupa, teniendo en cuenta los problemas ambientales, territoriales y jurisdiccionales, considerados preexistentes y subsistentes a la autonomía de la ciudad.

Estos enunciados temáticos no sólo han servido como punto de partida para la realización de los talleres, sino también para la construcción de ciertos consensos entre decisores y líderes convocados a tal efecto, y para la formulación de la propuesta de anteproyecto de Ley de Aguas de la Ciudad de Buenos Aires.

Aspiramos a que el presente documento se constituya como un aporte al perfeccionamiento de los procesos de toma de decisiones públicas sobre los bienes de uso común, que requieren indefectiblemente de la participación de los principales sectores involucrados y de la sociedad en su conjunto.

INDICE

SECCION I

EL AGUA 11

1) El uso humano del agua 14

2) El manejo de un recurso hídrico 15

SECCION II

LA REGULACION DEL AGUA 17

1) La Constitución Nacional 17

2) El Código Civil 19

3) Consideraciones acerca de la regulación comparada 20

3.1) Estados Unidos de América 20

3.2) Unión Europea 22

3.3) República Federativa de Brasil 23

SECCION III

LA REGULACION DEL AGUA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES 24

1) Status jurídico 24

2) Los recursos naturales 25

3) Cuestiones relativas al recurso agua 25

4) Antecedentes normativos 26

4.1) Usos prioritarios de los cuerpos receptores 26

4.2) Normativa local 27

4.3) Normativa nacional aplicable a la Ciudad de Buenos Aires 29

4.4) Normativa anterior al proceso de privatizaciones 29

4.5) Normativa posterior al proceso de privatizaciones 30

4.6) Algunas consideraciones acerca de la normativa 33

SECCION IV

PROBLEMAS PREEXISTENTES Y SUBSISTENTES A LA AUTONOMIA 35

1) Ordenamiento Territorial 36

2) Cuestiones jurisdiccionales 37

SECCION V

CONCLUSIONES 39

SECCION VI

PROPUESTA DE ANTEPROYECTO DE LEY DE AGUAS
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES 41

1) Antecedentes 41

Anteproyecto de Ley de Aguas de la Ciudad de Buenos Aires..... 42

I. EL AGUA

Según el Diccionario de la Real Academia Española[1], el agua es *una "sustancia formada por la combinación de un volumen de oxígeno y dos de hidrógeno, líquida, inodora, insípida, en pequeña cantidad incolora y verdosa o azulada en grandes masas. Es el componente más abundante de la superficie terrestre y más o menos puro, forma la lluvia, las fuentes, los ríos y los mares; es parte constituyente de todos los organismos vivos y aparece en compuestos naturales..."*

El agua es el elemento más importante de nuestro planeta, el cual ha permitido la aparición, y el mantenimiento de la vida en la forma en que la conocemos.

Es comprensible que, tanto las grandes religiones, como las primeras explicaciones filosóficas del origen del Cosmos, resalten al agua como fuente de vida y medio de purificación y regeneración.

La Biblia, al relatar la creación del mundo (Génesis, capítulo primero), señala que tras la inicial creación por Dios del Cielo y la Tierra, ésta se encontraba informe y vacía y las tinieblas cubrían la superficie del abismo pero, "el Espíritu de Dios se movía sobre las aguas".

Conexiones significativas entre lo fluvial y lo sagrado también aparecen en las antiguas culturas asiáticas, donde los grandes ríos han tenido siempre un importante protagonismo mítico y religioso que aún se mantiene en muchos casos, como sucede en la India con el Ganges.

Este fenómeno se reproduce en América, en civilizaciones más tardías como la incaica, en donde se entrelazan la administración del agua y los servicios a la divinidad.

En Egipto, también se rinde culto al agua, principalmente a través del Río Nilo, al que se consideraba servidor de los dioses.

En la antigua Grecia, el culto al agua era anterior a las invasiones Arias. Ya Tales de Mileto, en el siglo VII A.C., valoraba el agua de tal forma que la situaba delante del fuego, el aire y la tierra, a los que consideraba los principales componentes del Universo[2].

La mayoría de los científicos e investigadores afirma que la Tierra es un planeta acuático. Y esto es cierto por cuanto el 71% de su superficie se encuentra cubierta por el agua. Esta preciada envoltura resulta esencial para toda forma de vida, sin embargo solamente una pequeña cantidad de la

[1]Edición 1991, Editorial Espasa, Madrid.

[2]Ver Mateo, Ramón Martín. *Tratado de Derecho Ambiental.* Editorial Trivium, Madrid, 1992, Pág. 2.

misma se encuentra disponible para el consumo humano y distribuida de manera muy poco uniforme en las distintas latitudes del planeta.

El 97% del volumen de agua en la Tierra se halla en los mares y los océanos, y tal líquido, como se sabe, no es apto para consumo humano. El 3% restante se compone de agua dulce, del cual el 2,997% resulta de muy difícil acceso para el consumo, ya que se sitúa en los casquetes polares y en los glaciares. Esto significa que tan solo el 0,003% del volumen total del agua de nuestro planeta es accesible para el consumo humano, ya que se encuentra en los lagos, la humedad del suelo, el vapor de agua, y en las corrientes fluviales y subterráneas aprovechables[3].

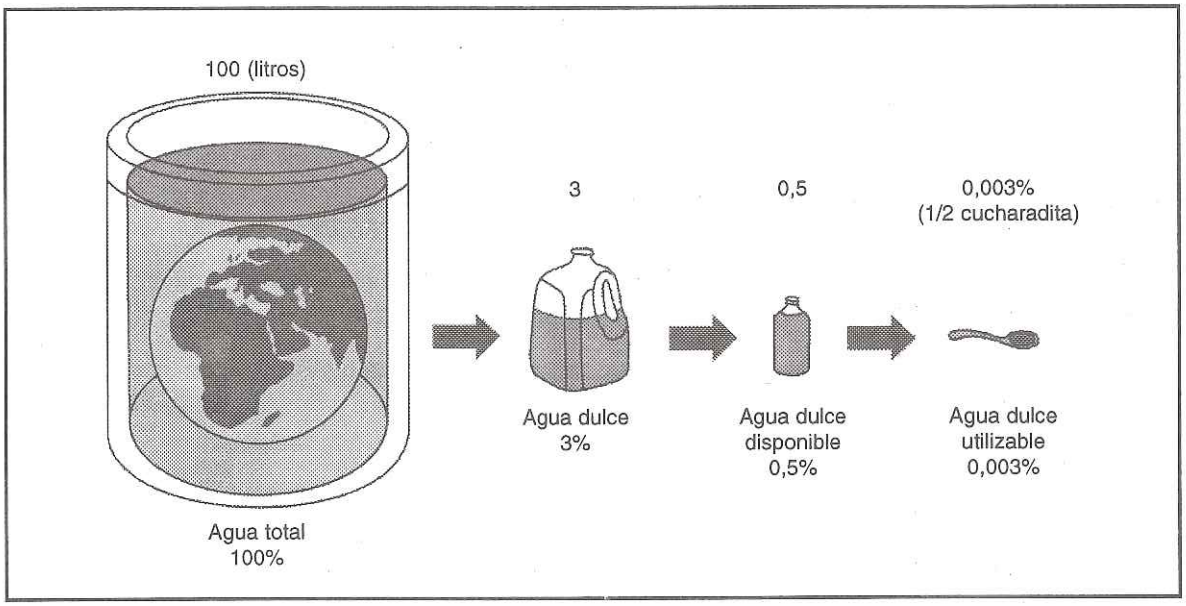


Figura 1: Tan sólo una pequeña fracción del suministro mundial de agua se encuentra disponible en forma de agua dulce para consumo humano.

Pero aunque el volumen de agua a escala mundial pueda ser suficiente, el mismo se distribuye de manera poco uniforme alrededor del planeta. Ello hace que aparezcan notables desigualdades entre regiones y/o países, y así mientras un habitante de Islandia cuenta con 685.000 m^3 de agua por año, en Egipto sólo dispone de 20 m^3 por año.

La sexta parte de la humanidad vive en zonas de clima seco y cálido, pero aquí se dan las características demográficas más dinámicas del planeta, razón por la cual en el llamado Tercer Mundo, el 55% de la población rural y el 40% de la urbana carecen de acceso adecuado a fuentes de agua potable[4].

Otra cuestión que impacta fuertemente sobre la disponibilidad del agua para el consumo humano lo constituye el fenómeno de la contaminación.

[3]Ver Miller, Tyler. *Ecología y Medio Ambiente.* Grupo Editorial Iberoamérica, 1994, México.

[4]Cf. Miller, Tyler. Op. Cit.

En su paso a través del ciclo hidrológico, el agua se ve alterada fundamentalmente, a través de tres tipos de desechos:

- ✓ El sedimento que se deslava de la tierra, y llega a las aguas por erosión natural, y por la erosión acelerada del suelo, a través de la agricultura, silvicultura, ganadería, minería, y otras actividades.
- ✓ Los desechos humanos y animales.
- ✓ Los vertidos de las diferentes sustancias químicas utilizadas en los procesos industriales.

De acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud, aproximadamente 1.500 millones de personas carecen de abastecimiento de agua potable, y 1.700 millones no cuentan con instalaciones adecuadas para recibir dicha provisión. De igual forma, unos 5 millones de personas, fallecen anualmente a causa de enfermedades transmitidas por medio del agua, las cuales, según los expertos de la fuente citada, podrían prevenirse con mejoras en los suministros de agua potable.

En nuestro país, la contaminación de las aguas subterráneas debe considerarse un problema de importancia, ya que el 28% de los hogares se provee de estas aguas al no poseer conexión a la red de agua corriente[5]. El problema resulta más grave aún en el conurbano bonaerense, donde el 3,5 millones de personas carece de conexión al vital elemento en sus hogares[6].

Por su parte, la contaminación de las aguas costeras y fluviales también es un problema de relevancia en nuestro país, y fundamentalmente en toda el área de la Ciudad de Buenos Aires y la denominada Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)[7]. La ex-empresa Obras Sanitarias, ha estimado que 2,2 millones m^3 por día de aguas servidas, sin tratamiento y 1,9 millones m^3 diarios de efluentes fluyen, diariamente del AMBA al Río de la Plata.

La Cuenca Matanza-Riachuelo constituye uno de los cuerpos de aguas locales más contaminados. Recibe descargas tanto de fuentes domésticas como industriales, de las cuales una gran parte carece de tratamiento adecuado.

Otro de los factores que ha contribuido a agravar la contaminación en la zona costera de la Ciudad de Buenos Aires y sus zonas aledañas lo constituyen las inundaciones, ya que las mismas arrastran desechos sólidos de basurales al aire libre, efluentes de plantas industriales y aguas servidas de los distintos arroyos, que contribuyen enormemente a diseminar la contaminación.

El grave deterioro al que ha llegado uno de los recursos naturales más caro para la vida, ha ido convirtiendo al agua en un elemento de difícil acceso. Esta situación la ha transformado en un bien valuable, y este es un dato con el que deberemos convivir en el siglo próximo.

---

[5]Cf. Banco Mundial. Departamento Geográfico I Oficina Regional de América Latina y el Caribe. *La Contaminación Ambiental en la Argentina. Problemas y Opciones.* Volumen II: Informe Técnico. 1995. Pág. 8.

[6]Auditoría General de la Nación. *Investigación y análisis de los antecedentes de la Problemática del Agua Subterránea en el Area Metropolitana.* Informes y Estudios sobre la Problemática del Agua. Documento Técnico N° 12. Buenos Aires, 1997, pág. 9.

[7]Cf. Banco Mundial Op. Cit.

1) El uso humano del agua

Las formas más comunes de medir el uso humano del agua lo constituyen **la extracción** y **el consumo** de la misma.

Desde 1950, la extracción de agua mundial ha aumentado tres veces y medio, y su uso per cápita se ha triplicado, debido fundamentalmente al incremento de la población, la agricultura y la industria.

La extracción total de agua varía considerablemente entre los diversos países, sean estos desarrollados o en vías de desarrollo. De esta forma, puede observarse que los países con mayores volúmenes de extracción de agua son: Estados Unidos, China, India y la ex-Unión Soviética. Estados Unidos por su parte, también cuenta con el mayor volumen de extracción de agua per cápita, seguido de Canadá, Australia, la ex Unión Soviética, Japón y México.

Los usos del agua varían considerablemente de un país al otro. En un promedio mundial, puede establecerse que:

- ✓ El 63% del agua que se extrae anualmente se utiliza para riego.
- ✓ El 23% se destina a la generación de energía eléctrica, extracción y refinamiento de hidrocarburos y enfriamiento de plantas industriales.
- ✓ El restante 7% se utiliza para uso doméstico o consumo humano.

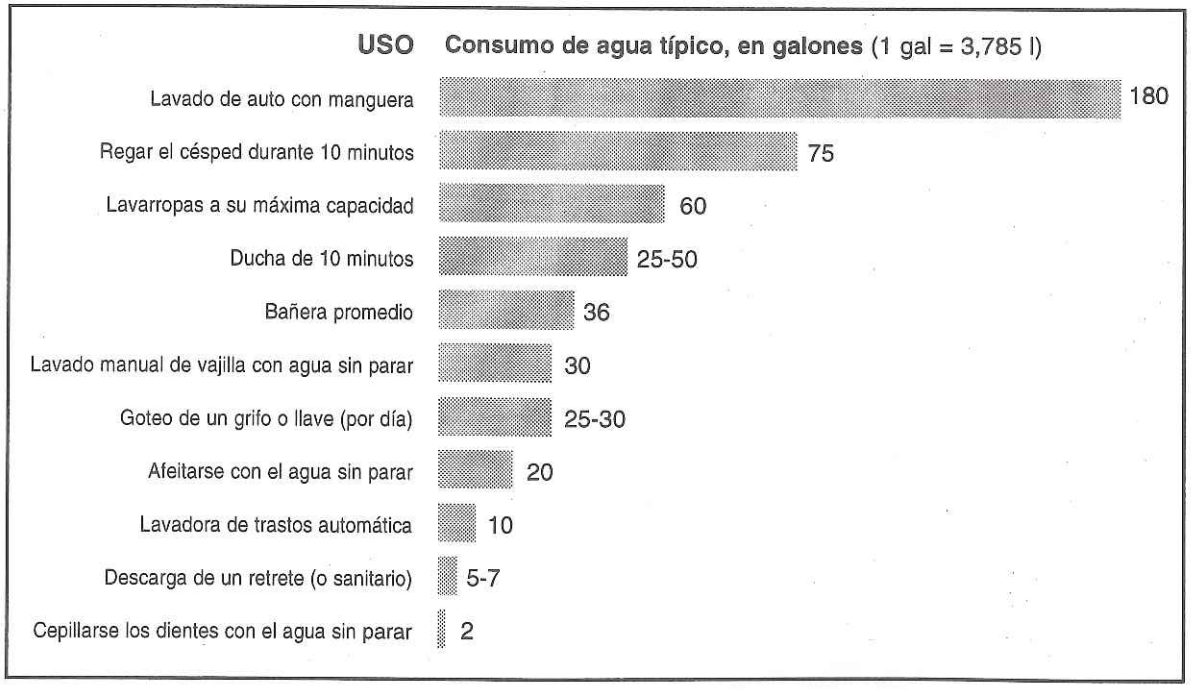


Figura 2: Algunas de las formas en que se derrocha el agua en los Estados Unidos. (Datos de la American Water Works Association)[8]

[8] Cf. Miller, G Tyler, Op. Cit. Pág. 388.

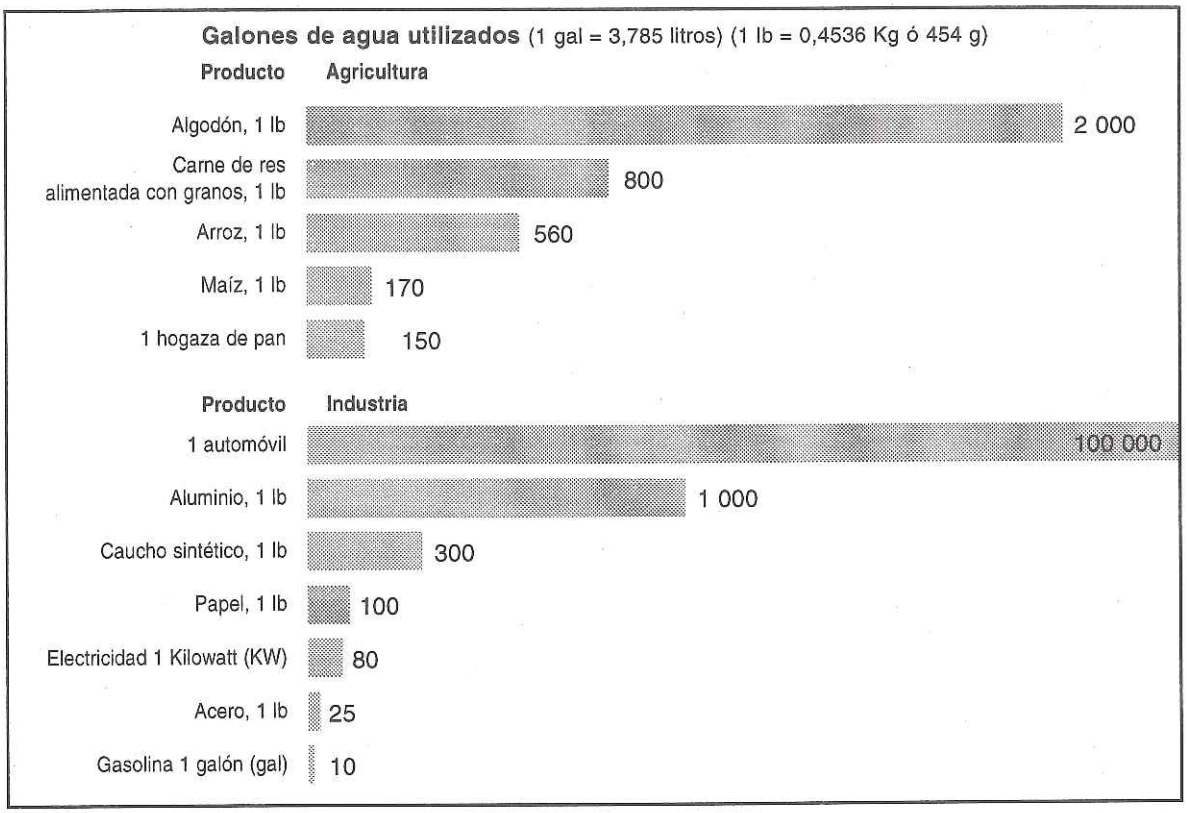


Figura 3: Cantidad de agua que se utiliza típicamente en la producción de diversos alimentos y productos en Estados Unidos (Datos del U. S. Geological Survey o Servicio Geológico de EUA.)

2) El manejo de un recurso hídrico:

El caso del Mar Aral[9]

Uno de los casos más trascendentes en cuanto al manejo indiscriminado de un recurso hídrico viene sucediendo, desde aproximadamente 30 años en el Mar Aral, situado entre las Repúblicas de Kazakstán y Uzbekistán, en la zona del Asia Central. Allí, se han desviado importantes cantidades de agua de los ríos que alimentan al Mar Aral para dedicarlos al riego de los cultivos de algodón y otros productos alimenticios.

Sin embargo, este agua utilizada para riego ha provocado un desastre ecológico regional, el cual está acabando con dicho Mar, afectando la salud y la supervivencia de 35 millones de personas en la región.

Desde 1960, el caudal de agua que llega al Mar Aral, proveniente de los ríos que lo alimentan, se ha convertido en un hilo de agua. Como resultado de ello, el volumen de agua del Mar, alguna vez el cuarto mayor de agua dulce del mundo, ha decrecido en un 69% y sus niveles de salinidad se han triplicado. Casi 30.000 Km^2 que antes formaban parte del fondo marino, se han convertido en desierto.

[9]Cf. Miller, G Tyler. Op. Cit. Pág. 380/381.

Las consecuencias del obrar humano han sido devastadoras, ya que no sólo han desaparecido casi la mitad de las especies de aves y mamíferos que poblaban el área, sino también la industria pesquera, que alguna vez proporcionó empleo a 60.000 personas. La sal, el polvo y los residuos secos de plaguicidas, también han sido arrastrados por los vientos y depositados en poblaciones y campos de cultivos, que se localizan hasta 300 Kms. de distancia. A medida que la sal avanza mata los sembradíos, cultivos, árboles y vida silvestre. Esto ha dado origen a un nuevo problema de tipo ambiental: "la lluvia de sal".

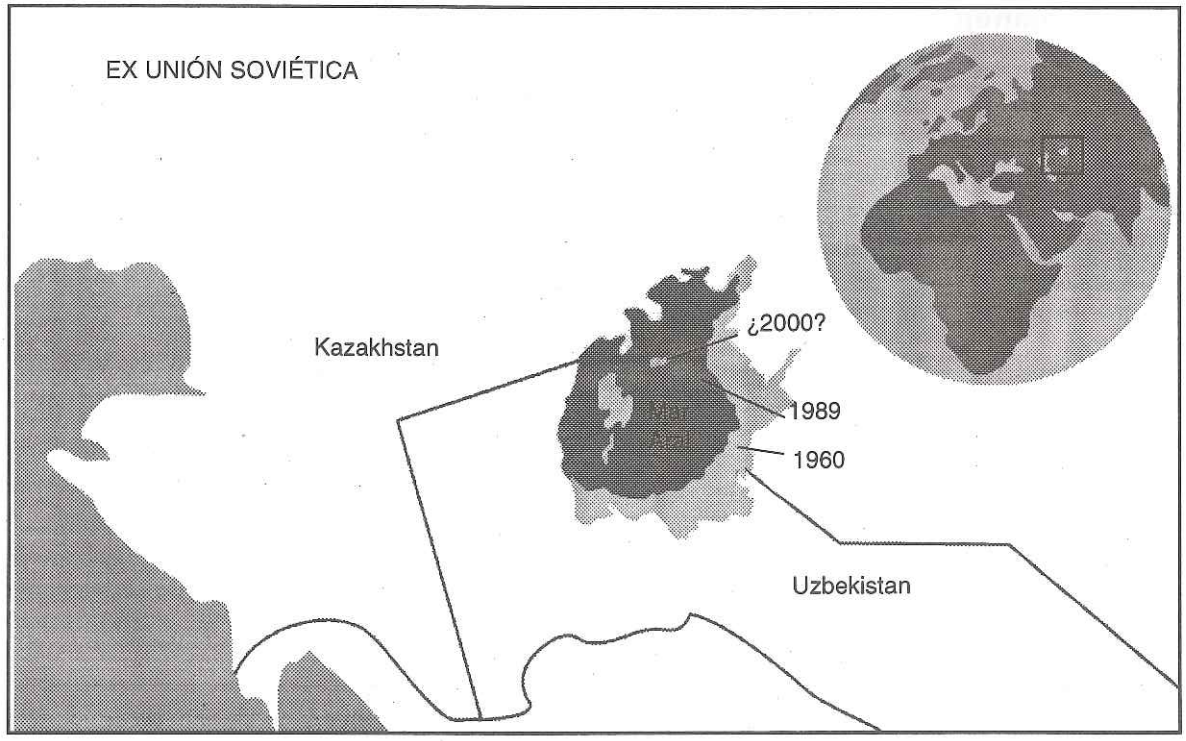
El agua de riego que se infiltra en el suelo ha hecho subir el nivel de la capa freática, causando anegamiento y salinización, que los datos existentes señalan como la mayor del mundo.

Estos cambios también han afectado el clima semiárido de la zona. El anterior inmenso Mar Aral actuaba como amortiguador térmico, moderando el gran calor del verano y el extremo clima invernal. En la actualidad, las lluvias han disminuido, y se han acentuado las temperaturas extremas de verano e invierno, lo que ha provocado una reducción de la temporada de crecimiento vegetal. El resultado del cambio climático y la salinización ha sido una marcada caída en los rendimientos de los cultivos.

Asimismo, información proveniente de fuentes sanitarias de la zona señala que, en los últimos veinte años, se han acrecentado los casos de enfermedades respiratorias, oculares, renales e infecciosas intestinales, y la tasa de hepatitis ha multiplicado siete veces los niveles de 1960.

El área también registra la mayor tasa de mortalidad infantil en la ex Unión Soviética.

Los pobladores de la zona son conscientes acerca de lo que el indiscriminado obrar humano ha hecho con el otrora cuarto mayor espejo de agua dulce del mundo, y denominan al Mar Aral, como el *"salado mar de la muerte"*.



II. LA REGULACION DEL AGUA

El agua ha sido definida como un recurso natural por distintas fuentes de la doctrina jurídica. En este sentido, Cano refiere que la de recursos naturales es una expresión que se utilizaba para identificar a los bienes físicos de la naturaleza, por oposición a los que son de creación humana (a los que llamaríamos recursos culturales). De tal forma considera que dentro de esta categoría se encuentran los recursos hídricos, no marítimos, es decir, el agua en sus diferentes estados físico-líquidos, sólido, o gaseoso, cualquiera sea el lugar en que se encuentre: superficial, subterránea, atmosférica[10].

Asimismo Pigretti afirma que son recursos naturales los bienes de la naturaleza, en cuanto no han sido transformados por el hombre y puedan resultarle útiles. En tanto que, al clasificar al agua la considera dentro de los recursos hidráulicos, en sus diversos estados físicos y condiciones de existencia: nubes, lluvia, nieve, agua superficial, y subterránea[11].

1) La Constitución Nacional

La distribución de competencias delineada en nuestra Constitución Nacional es un punto fundamental de análisis con relación a la atribución de facultades a las diversas jurisdicciones en materia ambiental y de recursos naturales. En este orden de cosas, nuestra Constitución Nacional ya presentaba este marco o tejido de relaciones jurisdiccionales, a partir de las diversas atribuciones que asignaba a las provincias y al Congreso Nacional, con anterioridad a la reforma de 1994. Sin embargo, es en dicha reforma en la cual se alude expresamente a este tema con relación al ambiente.

La reforma constitucional de 1994 refleja, en materia ambiental, una corriente ya iniciada en el Constitucionalismo provincial[12], e incluye expresamente el derecho humano al goce de "...un medio ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano...", y el deber de preservación del mismo en aras del logro del desarrollo sustentable, por parte de los habitantes y las autoridades[13]. Esta consideración implica un cambio filosófico del constitucionalista, ya que una cuestión que antes era

[10]Asimismo, Cano referencia los recursos marítimos como el Mar y su lecho: incluyendo el agua marina, su contenido biológico, mineral, el lecho y el subsuelo de éste, con su contenido mineral. Cano, Guillermo J. Recursos Naturales y Energía. Derecho Política y Administración. Ed. Fedye, Buenos Aires, 1978. Págs. 30/31.

[11]Pigretti, Eduardo A. *Derecho Ambiental.* Ed. Depalma, Buenos Aires, Pág. 11.

[12]La mayor parte de las constituciones provinciales dictadas con posterioridad al año 1986 han considerado esta cuestión.

[13]Art. 41 de la Constitución Nacional.

considerada en el marco de los derechos implícitos (art. 33 C.N.) fue plasmada expresamente en el texto de nuestra Ley Fundamental.

En cuanto a la distribución de competencias ambientales, el texto constitucional incluyó un concepto novedoso para nuestra normativa, encomendando a la Nación el dictado de normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que las primeras alteren las jurisdicciones locales. Los mencionados presupuestos mínimos de protección ambiental no han sido aún establecidos por el Poder Legislativo Nacional[14].

A su vez, la Constitución Nacional introdujo un nuevo artículo, en el cual consideró explícitamente el dominio originario que las provincias detentan sobre los recursos naturales situados en su territorio[15].

De esta forma, los presupuestos mínimos se constituyeron como una delegación de las provincias a la Nación con un quantum limitado, aún no especificado, existiendo asimismo una alusión expresa al dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales situados en su territorio[16].

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció la preeminencia local de la jurisdicción ambiental en el precedente "Roca, Magdalena c/Provincia de Buenos Aires s/inconstitucionalidad"[17].

Asimismo, la Constitución Nacional atribuyó un nuevo status jurídico a la Ciudad de Buenos Aires, dándole el carácter de ciudad autónoma, con "facultades propias de legislación y jurisdicción". Esta nueva situación para la Ciudad de Buenos Aires, luego plasmada en su carta fundacional de 1996, con base en el principio in dubio pro autonomía[18], implicó una interpretación del deslinde de competencias Nación-Ciudad, junto al atinente a la relación Nación-Provincias.

También es posible identificar otro aspecto constitucional que incide directamente en la regulación del recurso agua, cual es la atribución de facultades de legislación al Congreso Nacional con relación a los cursos de agua navegables.

De esta forma, podemos concluir en la identificación de diversos lineamientos que consideramos, serán de utilidad para analizar el marco jurídico que brinda nuestra Constitución Nacional, con relación al análisis del tratamiento del recurso agua:

- ✓ La jurisdicción ambiental es preeminentemente local, sin embargo, existen diversas competencias ambientales concurrentes entre las Provincias y la Nación y entre la Ciudad de Buenos Aires y la Nación, delineadas en nuestra Constitución Nacional.
- ✓ Los presupuestos mínimos de protección ambiental aún no han sido dictados por el Congreso Nacional. En consecuencia, todavía no existen dichos presupuestos con relación a la cali-

[14]Existen actualmente diversos proyectos legislativos de presupuestos mínimos de protección ambiental, que reflejan las diversas interpretaciones que se han realizado en la materia. El proyecto de la Diputada Vazquez, el Senador Melgarejo , la Diputada Mabel Muller y los provenientes del Poder Ejecutivo de la Nación (SRNyDS).

[15]Art. 124 de la Constitución Nacional.

[16]Ver en este sentido el artículo de Sabsay, Daniel Alberto. El nuevo art. 41 de la Constitución Nacional y el deslinde de competencias Nación-Provincias.. Doctrina Judicial. 1992-7.Editorial La Ley Buenos Aires, 1997.

[17]Fallo CSJN R.13.XXVIII

[18]Ver capítulo relativo a la Regulación del Agua en la Ciudad de Buenos Aires.

dad del recurso agua. Esto implica una gran falencia, ya que uno de los elementos del deslinde de competencias mencionado se encuentra ausente.

- ✓ Una cuestión de envergadura que nuestra Constitución Nacional ha considerado explícitamente con relación al agua, es la regulación de los cursos navegables por parte del Congreso Nacional[19].

2) El Código Civil

El Código Civil aborda la temática del agua, a través de la relación de dominio que se detenta sobre la misma. De tal forma dispone que las aguas pueden corresponder al dominio público o al dominio privado del Estado, considerando en consecuencia el trato que corresponde a cada uno de dichos bienes.

Los bienes de dominio público pertenecen al Estado, en su carácter de órgano político de la sociedad, y es el artículo 2340 el que determina cuáles son las aguas que corresponden al dominio público. Entre ellas se encuentran:

- ✓ Los mares territoriales hasta la distancia que determina la legislación especial.
- ✓ Los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros.
- ✓ Los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por sus cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiendo las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo, de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés, y con sujeción a la reglamentación.
- ✓ Las playas del mar y las riberas internas de los ríos entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias.
- ✓ Los lagos navegables y sus lechos.
- ✓ Las islas formadas o que se formen en el mar territorial o toda clase de ríos o en los lagos navegables, cuando ellas no pertenezcan a particulares.

La característica esencial de este tipo de dominio público consiste en que, los bienes respectivos están afectados al uso y goce de todos los ciudadanos, tal como lo expresa el artículo 2341 del mismo código de rito. Estos bienes se caracterizan por ser imprescriptibles, inalienables y de uso gratuito.

Las personas particulares tienen, en consecuencia, derecho al uso y goce de los bienes públicos del Estado, pero estarán sujetas a las disposiciones del Código Civil y las ordenanzas generales o locales.

Los bienes de dominio privado del Estado por su parte, se encuentran en la misma situación de los bienes de los privados, pudiendo ser objeto de idénticas operaciones, y rigiéndose en sus relaciones por las disposiciones del Código Civil (arts. 2506 y subsiguientes).

En lo que respecta a las aguas, dentro de esta categoría se encuentran los lagos que no son navegables, cuyo uso y goce corresponde a los propietarios ribereños y las vertientes que nacen y mueren en una heredad, cuya propiedad, uso y goce corresponden al dueño de la misma.

[19] Art. 75, inc. 10 de la Constitución Nacional.

3) Consideraciones acerca de la regulación comparada

La regulación comparada ofrece distintos ejemplos acerca de la relación y distribución de roles entre los diversos niveles jurisdiccionales en materia de calidad de agua.

- ✓ Estados Unidos de América presenta ciertas pautas en su desarrollo legislativo en cuanto a la relación entre el estado federal y los estados.
- ✓ La Unión Europea señala directivas base que los estados miembros deberán respetar como requisito sustancial.
- ✓ La república Federativa de Brasil presenta asimismo criterios de relación entre el estado federal y los gobiernos estaduales en la formulación de estándares de calidad de agua.

El concepto de presupuesto mínimo de protección ambiental se encuentra presente en los ejemplos referidos.

3.1.) Estados Unidos de América

En Estados Unidos de América, la Ley de Agua Limpia[20] (LAL), es una norma emanada del gobierno federal, que plantea un marco regulatorio, en el cual se establecen criterios de relación entre el estado federal y los estados.

El objetivo principal de la LAL es restaurar y mantener la integridad química, física y biológica de las aguas navegables. Esta es una tarea que deben coordinar el estado federal y los estados. Estos últimos son invitados a tomar las facultades y responsabilidades de la LAL, incluyendo la administración de un Sistema Nacional de Permisos de Eliminación y Descarga de Contaminantes llamado National Pollutant Discharge Elimination System (NPDES).

Actualmente treinta y nueve estados de EEUU administran su sistema de permisos en el marco del NPDES con la aprobación de EPA[21].

✓ **Criterios de fijación de estándares**

Dos ejes valorativos han sido planteados en torno a la fijación de estándares que determina la LAL. Por una parte, un criterio que considera que los estándares de calidad del agua se fijan, en virtud del daño que puede ocasionarse a la salud o al ambiente (harm-based standards). Por otra parte, el criterio que basa la determinación de los estándares de calidad de los efluentes líquidos en virtud del tratamiento de los mismos, a través del concepto de uso de la mejor tecnología practicable y de mejor tecnología disponible, con énfasis en esta última, con la finalidad de prevenir la posibilidad de ocasionar un daño a la salud o al medio ambiente (technology-based standards).

[20]Conocida popularmente como Clean Water Act. Nombres asignados a dicha norma desde su sanción: Water Pollution Prevention- Federal Water Pollution Control Act-

[21]Ver Plater, Zygmunt-Abrams, Rober ñGoldfarb, William. *Environmental Law and Policy: Nature, Law and Society.* West Publishing Company. St. Paul, Minnesota, 1992. Pág. 830.

La tendencia a tomar en cuenta los estándares basados en la tecnología de tratamiento, muestra la introducción del concepto de prevención en la normativa de EEUU. El tratamiento adecuado, exigido a los efluentes en forma previa a su descarga, funciona aquí como un sistema complementario al de establecimiento de estándares de calidad de agua.

Ambos conceptos se encuentran combinados, considerando que si bien la estrategia dominante apunta en un inicio al cambio tecnológico para disminuir los efluentes, la ley también considera relevantes aquellos elementos basados en el daño que pueda causarse al ambiente o a la salud por contaminar aguas[22].

✓ **Relaciones entre el estado federal y los estados**

Cada estado posee la facultad de designar el o los usos prioritarios para un curso de agua en su ámbito territorial, y asimismo establecer estándares para cada segmento de un curso de agua, señalando las máximas concentraciones de contaminantes que pueden realizarse sin alterar el o los usos del curso. Tanto la asignación y redesignación de usos, como los estándares que establece cada estado por segmento son sometidos a revisión de la EPA. Los criterios que debe utilizar la EPA para realizar tal revisión deben basarse en los principios de la LAL, y la coordinación interjurisdiccional de los estándares.

✓ **Procedimiento**

La fijación de estándares ambientales en EEUU a nivel federal, se encuentra regulada por la Ley Federal de Procedimientos Administrativos. En el supuesto particular de la fijación de estándares y de valores límites a efluentes líquidos, regulados por la LAL, la EPA debe publicar el proyecto y convocar simultáneamente a una Audiencia Pública en un plazo no mayor a 90 días. El objeto de la audiencia es el de demostrar la relación entre los costos económicos y sociales incluídos en la aplicación de los valores límites que se proponen, los desequilibrios sociales y económicos provocados a la comunidad afectada o regulada, los beneficios que se obtendrán y si en definitiva el proyecto es consecuente con los objetivos perseguidos por la LAL[23]. Asimismo se prevé la posibilidad de que el Administrador pueda exceptuar a un particular del cumplimiento de la norma propuesta, en el supuesto en el cual dicho particular se vea afectado y pueda demostrar que con la norma no se logran los beneficios perseguidos por la autoridad.

Luego de formulados los estándares, de conformidad con los procedimientos administrativos contemplados en las leyes ambientales sectoriales, los mismos entran en vigencia y quedan sujetos al control jurisdiccional correspondiente.

En cuanto a la fijación de estándares a nivel estadual, no puede dejar de traerse a colación la Ley Modelo Federal de Procedimientos Administrativos Estaduales. Dicha ley sirvió de base para los procedimientos de fijación de estándares en los estados de E.E.U.U. Han sido señaladas entre las características principales de la misma: el proceso de investigación preparatoria, la apertura de expedientes públicos, la publicidad previa de los proyectos de normas, la participación pública y la aplicación de criterios de razonabilidad administrativa en la elaboración de la normativa.

[22]Este criterio ha sido enfatizado por el Congreso de 1987, en ocasión de la última reforma de la norma.

[23]Conceptos extraídos del documento realizado por FARN. Hacia un régimen jurídico institucional de determinación y aplicación de estándares en la República Argentina. Estudio Analítico N° 6. Buenos Aires, 1997.

✓ **Ley de agua potable**

Por su parte, la Ley de agua potable[24] (LAP) establece que deben fijarse niveles de calidad de agua para el suministro de consumo humano. Estos niveles de calidad son establecidos por el gobierno federal con la finalidad de asegurar un adecuado margen de seguridad para la salud pública. Los estados son quienes tienen el rol de desarrollar los programas regulatorios, teniendo como base los niveles guía que establece la EPA en este sentido.

3.2.) Unión Europea

La Unión Europea ha considerado objetivos de calidad ambiental desde su Primer Programa de Acción para el Medio Ambiente. En virtud de éste, el Consejo Directivo de la Unión, establece directivas con objetivos específicos en relación a los distintos usos del agua:

✓ aguas superficiales con uso como fuente de agua potable;

✓ aguas continentales, corrientes o estancadas;

✓ aguas de mar cuyo uso esté destinado prioritariamente al baño (excluidas las aguas para uso terapéutico y las aguas de piscina);

✓ aguas piscícolas.

Es menester tener en cuenta que la técnica utilizada por todas las directivas es muy similar, estableciéndose valores guía y valores imperativos para dichas aguas, y la coordinación de los estados miembros para alcanzar los referidos valores. Los valores imperativos se constituyen como presupuestos mínimos que los estados miembros deben respetar y utilizar, para el diseño de su propia normativa como así también para la aplicación de la legislación nacional. Por otra parte, los valores guía no son obligatorios, sin embargo, en la práctica, son tomados en cuenta como objetivos frente a los cuales los estados deben procurar su cumplimiento. Asimismo, los valores guía son tomados como referencia para la aprobación de los planes nacionales en el ámbito comunitario.

La Directiva de "Calidad de Aguas Superficiales Destinadas a la Producción de Agua Potable en los Estados Miembros"[25] , excluye de su ámbito de aplicación a las aguas subterráneas y salobres. Por otra parte, categoriza las aguas según el tratamiento que requieran para convertirse en potables.

Los estados miembros deben procurar hacer cumplir los valores establecidos por la norma y para ello deben diseñar un plan de saneamiento para las aguas.

Los países cuentan con un plazo de adecuación para instrumentar las medidas pertinentes en su marco jurídico e institucional, con el fin de cumplir con la directiva.

[24]Traducción de los autores de la titulada Safe Drinking Water Act. También titulada Safety of Public Water Systems (Seguridad de los sistemas de provisión de agua). Forma parte del Public Health Service Act (Ley de servicios de Salud Pública). Título 14.

[25]Directiva 75/440/CEE del 16/6/75

La Directiva de "Calidad de Aguas de Baño"[26] determina un plazo de diez años para que los estados miembros alcancen los objetivos de calidad y los parámetros que caracterizan este tipo de agua. Fija valores guía e imperativos en sus anexos.

Por su parte, la Directiva sobre "Contaminación Causada por Determinadas Sustancias Peligrosas Vertidas en el Medio Acuático de la Comunidad"[27], alcanza en su ámbito de aplicación a las aguas interiores superficiales, aguas marinas territoriales, aguas interiores del litoral y aguas subterráneas de los países miembros.

Los valores fijados por la directiva referida se encuentran plasmados en diversas listas, y todo vertido de las referidas sustancias debe someterse a autorización.

Se establece un método de programas de reducción de contaminación de las aguas, que cada estado miembro debe establecer e implementar, incluyendo objetivos de calidad de agua, y respetando las directivas del consejo, en plazos de ejecución previstos.

3.3.) República Federativa de Brasil

La República Federativa de Brasil establece, en cuanto a la protección del medio ambiente, respecto de la calidad del agua, que corresponde a la competencia federal promover la elaboración y el establecimiento de normas y padrones relativos a la preservación del medio ambiente, atinentes a los recursos hídricos. Sin embargo para expresar dichos objetivos, dispone un régimen para la clasificación estadual de cursos interiores de agua según los diversos usos que se les otorgue a los mismos. Para cada una de las clases de usos del agua se fijan estándares de calidad, los cuales deben ser considerados como exigencias mínimas para la totalidad de los demás estados brasileños[28].

[26]Directiva 16/160/CEE. 8/12/75.

[27]Directiva 76/464/CEE.

[28]Conceptos extraídos de Op. Cit. FARN. Estudio Analítico N° 6.

III LA REGULACION DEL AGUA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

1) Status Jurídico

La realidad institucional que ha comenzado a transitar la ciudad, a partir de la Reforma Constitucional de 1994 y más recientemente, desde la sanción de la Constitución Porteña, la coloca ante una perspectiva diferente y novedosa, que la obliga necesariamente a pensar su realidad ya no desde una perspectiva nacional, como lo hizo por más de un siglo, sino desde sí misma.

El contexto jurídico institucional de la Ciudad de Buenos Aires encuentra su fundamento en la Reforma de la Constitución Nacional de 1994. La misma incluyó expresamente la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, atribuyéndole una nueva característica. Las "facultades propias de legislación y jurisdicción" a las que alude la Constitución Nacional implican un nuevo status jurídico para la ciudad[29].

Ahora bien, la instrumentación de este cambio, que no advertía precedentes en nuestro país, debía realizarse en forma coordinada y armónica. La misma Ley Fundamental Nacional previó la forma de llevarlo a cabo : de Municipio a Ciudad Autónoma, de Municipio coexistente con la Capital de la República, a Ciudad Autónoma coexistente con la Capital de la República.

Por esta razón, el art. 129 de la Constitución Nacional señala que *"una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación"*. Dicha ley ha sido dictada y es la N° 24.588[30].

En la ley misma se señalan diversos lineamientos correspondientes a la transición normativa, incluyéndose dos temas fundamentales:

---

[29]Existen diversas posturas acerca de las características de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Bidart Campos señala que la correlación entre el art. 3 de la C.N. (territorio federalizado) y las normas de la Ciudad de Buenos Aires (con autonomía), es que su territorio (federalizado desde la capitalización hasta la reforma de 1994), deja de ser territorio federal y sólo queda sujeto parcialmente a jurisdicción federal a los fines de garantizar los intereses del estado federal. En este sentido, entiende que la ciudad adquiere su status autonómico como ámbito geográfico no federalizado, pero sometido a jurisdicción federal parcial en todo cuanto su condición capitalina lo haga necesario para garantía de los intereses federales. Cassagne considera que el municipio de la ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la República no ha perdido su naturaleza federal, y fundamenta su tesitura en que ello resulta lógico y razonable en la medida que su territorio alberga nada menos que a los tres poderes u órganos que conforman el gobierno federal.

[30]La constitucionalidad de la llamada "Ley Cafiero" ha sido cuestionada por diversos constitucionalistas. Cf.: Sabsay-Onaindia. *La Constitución de los Porteños.* Editorial Errepar. 1997. H. Quiroga Lavié. *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires Comentada.*, Rubinzal ñ Culzani Editores, Buenos Aires, 1997.

- **Normativa preexistente nacional y municipal:** continúa vigente *"en tanto no sea derogada por las autoridades nacionales o locales según corresponda"*[31] Esto implica que la normativa preexistente relativa a aguas en Ciudad de Buenos Aires, a nivel nacional y local continúa vigente.

- **Traspaso de funciones entre el Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires:** considera que deberían celebrarse convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes. En este sentido, aún cuando la policía sobre aguas correspondería a la Ciudad Autónoma justamente por su cambio de status jurídico, el mismo debería ser transferido en forma coordinada de la Nación a la Ciudad Autónoma mediante un convenio.

2) Los recursos naturales

La Constitución Porteña de 1996 considera expresamente el dominio inalienable e imprescriptible de los recursos naturales que posee la Ciudad de Buenos Aires, sobre los cuales podrá ejercer todas las facultades para definir y reglar sus usos. Las únicas limitaciones surgen en cuanto a los recursos naturales compartidos, tanto con la jurisdicción nacional como con la Provincia de Buenos Aires, con quienes deberá formular acuerdos.

Al igual que la Constitución Nacional, la de la ciudad ha incluido el derecho a gozar de un ambiente sano en el marco del desarrollo sustentable, y la noción de daño ambiental con la consiguiente obligación prioritaria de recomponer[32].

3) Cuestiones relativas al recurso agua

La Ciudad de Buenos Aires ha intervenido hasta el presente muy parcialmente en el dictado de normas referidas a la calidad de sus aguas. Esta no ha sido la única materia en la cual la ciudad no ha podido adoptar sus propias decisiones normativas, ya que su suerte de Capital Federal, ha hecho que muchas de esas definiciones fueran llevadas a cabo por distintas competencias nacionales.

La Constitución Porteña de 1996 considera expresamente el dominio inalienable e imprescriptible de los recursos naturales que posee la Ciudad de Buenos Aires, como así también el aprovechamiento racional de los recursos compartidos que debe acordar con las demás jurisdicciones.

Los aspectos relativos a la Ciudad de Buenos Aires como corribereña del Río de la Plata y el Riachuelo nos sitúan ante diversos principios contenidos en la Ley Fundamental de la ciudad, no obstante lo señalado en la Constitución Nacional[33] y en el Tratado Internacional del Río de la Plata. Dichos principios son:

---

[31]Las "Adiciones del dictamen en minoría de disidencia" (Cámara de Senadores de la Nación, Diario de Sesiones del 13/7/95), han manifestado que no se aclara en qué medida la legislación local podrá derogar la legislación nacional referida a materias locales, antes regidas por el art. 67, inc. 27 de la C.N., ahora transferidas a la Ciudad, caso que hubiera sido oportuno prever expresamente.

[32]Cf. Lopez Alfonsín, Marcelo. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comentada. Editorial Estudio. Buenos Aires, 1997.

[33]En este sentido, es importante mencionar que la Constitución Nacional determina entre las atribuciones del Congreso Nacional, la regulación de la libre navegación de los ríos interiores. (art. 75, inc. 10).

- Derecho a una utilización equitativa y razonable de sus aguas y de los demás recursos naturales del río, su lecho y el subsuelo
- No causar perjuicio sensible a los demás corribereños.
- Jurisdicción sobre las formaciones aledañas a sus costas.
- Dominio público sobre el Puerto de la Ciudad de Buenos Aires.
- Dominio público del Río de la Plata y del Riachuelo en el área de su jurisdicción.
- Principio de libre acceso y circulación a los espacios que forman parte del contorno ribereño de la Ciudad, que son públicos.

Los principios de política ambiental de la Ciudad comprenden diversos conceptos relativos al recurso Agua, entre los cuales, podemos considerar:

- Preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales.
- Recuperación de áreas costeras.
- Protección, saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la Cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos.
- Provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios, según criterios de equidad social.

La Constitución Nacional no ha mencionado expresamente el dominio de la Ciudad de Buenos Aires sobre los recursos naturales que se sitúen en su territorio. Sí ha sido clara en relación al dominio que las provincias detentan sobre los recursos naturales que se encuentren dentro de su geografía. Ahora bien, ¿cómo se sitúa la Ciudad de Buenos Aires en este nuevo contexto jurídico institucional?; ¿ha sido el deslinde de competencias Nación-Ciudad claro en tal sentido?

Por ello, es menester tener en cuenta que si bien la Constitución Nacional en su artículo 129 crea una nueva persona de Derecho Público que es la Ciudad de Buenos Aires, por coexistir la misma con el Gobierno Nacional en su territorio, se ha cuidado de preservar los intereses de la Nación sobre el mismo.

La fórmula "in dubio pro autonomía" ha primado en la Constitución Porteña de 1996, y en este sentido podría decirse que la Ciudad de Buenos Aires detentaría el dominio de sus aguas, y poseería facultades de jurisdicción sobre las mismas.

En este marco, la transferencia de funciones en relación a la jurisdicción sobre dicho recurso, como así también el diseño del marco regulatorio respectivo se encuentran actualmente pendientes.

4) Antecedentes normativos

4.1.) Usos prioritarios de los cuerpos receptores

Es sabido que la calidad del agua en relación a cada uso es determinada por parámetros técnicos, sin embargo, lo cierto es que los usos prioritarios de los cuerpos receptores de nuestra ciudad

fueron recién considerados en la renegociación del Contrato de Concesión del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales y recientemente en la resolución número 634/98 de la Secretaría de Recursos Naturales de la Nación (SRNyDS). Cabe señalar que en la determinación de los usos referidos no ha existido un proceso de participación pública.

La Resolución N° 634/98 de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación establece objetivos de calidad ambiental que permitan el logro del desarrollo de los ecosistemas involucrados en la Franja Costera del Río de la Plata y del Río Matanza-Riachuelo. Determina los siguientes usos prioritarios:

- Franja Costera del Río de la Plata: Abastecimiento de agua para consumo humano con tratamiento convencional, protección de la vida acuática y recreación con contacto directo. Los objetivos de calidad ambiental y los permisos de vertido que se establezcan en virtud de la Ley Nacional de Residuos Peligrosos y su decreto reglamentario deberán asegurar que la calidad de agua necesaria para el logro de dichos usos se verifique a partir del año 2008. En los casos de confluencia con otros cursos de aguas con menores exigencias de calidad de agua en relación a sus usos; se admitirá zonas de usos restringidos en las cuales la calidad de agua no podrá ser inferior a la señalada para el curso de agua con menores exigencias.

- Río Matanza-Riachuelo: Parte alta y media de la cuenca (desde sus nacientes hasta la Autopista Richieri): recreación con contacto directo. Parte baja de la cuenca (desde Autopista Richieri hasta el semáforo del Riachuelo): recreación sin contacto directo. Los objetivos de calidad ambiental y los permisos de vertido que se establezcan en virtud de la Ley Nacional de Residuos Peligrosos y su decreto reglamentario deberán asegurar que la calidad de agua necesaria para el logro de dichos usos se verifique a partir del año 2003.

Fuera del ámbito de la Ley Nacional de Residuos Peligrosos y su decreto reglamentario, y hasta tanto no se establezcan nuevos objetivos de calidad ambiental y niveles guía de calidad ambiental, serán de aplicación supletoria las metodologías contenidas en dichas normas.

4.2.) Normativa Local

Ordenanza N° 39.025

En el año 1983 fue sancionada la Ordenanza N° 39.025. La misma constituyó el Código de la Prevención de la Contaminación Ambiental, y en su capítulo IV trató el tema relativo a efluentes líquidos. Incluyó diversas consideraciones que nunca fueron aplicadas (ver el cuadro respectivo) y asimismo, tomó como antecedente el decreto nacional N° 2125/78. Este último decreto, que planteaba una cuota de resarcimiento por los vertidos que enviaran las industrias a los cuerpos receptores, no pudo ser aplicado por diversas dificultades de carácter económico y valorativo que más adelante se detallan, y fue derogado por el decreto nacional N° 674/89.

La Sección IV de la Ordenanza Nº 39.025 (Código de la Prevención de la Contaminación Ambiental), titulada **De los efluentes líquidos,** incluyó las siguientes consideraciones:

- Tratamiento individual de efluentes: exigencia de dicho tratamiento a las industrias cuyos efluentes no cumplan con los límites de emisión de contaminantes a cuerpo receptor, a conductor cloacal o a Planta de tratamiento zonal.
- Calidad de los efluentes tratados: determina las características técnicas que deben reunir los efluentes tratados, entre las cuales considera que la calidad debe ser libre de contaminantes específicos según la Tabla de límites de emisión de contaminantes a cuerpo receptor.
- Tratamiento de los efluentes en plantas zonales: señala que las plantas de tratamiento podrán ser de las siguientes características: a) Plantas comunes para tratamiento exclusivo de líquidos industriales cuyo efluente podrá ser volcado a cuerpo receptor o a conducto cloacal; b) Plantas de tratamiento conjunto de líquidos industriales y aguas negras domiciliarias.
- Calidad de los efluentes industriales: Establece la calidad que deben reunir los efluentes que las industrias envíen a plantas de tratamiento exclusivo de líquidos industriales (fijada de común acuerdo entre el generador del efluentes y el operador), y los efluentes que las industrias envíen a plantas de tratamiento conjunto de líquidos industriales y aguas negras (deberán acondicionarse para ser compatibles). Considera las condiciones que debe cumplir un efluente industrial para ser volcado a cloaca, y entre dichas condiciones incluye la exigencia de no superar los "límites de emisión para efluentes crudos".
- Determinó que la Comisión Asesora Permanente creada por la Ordenanza (una Comisión Asesora de carácter interdisciplinario) estableciera los límites de emisión de contaminantes a cuerpo receptor y los límites de emisión para efluentes crudos.
- Consideró de aplicación el Decreto Nacional Nº 2125/78 y la normativa concordante que dictara Obras Sanitarias de la Nación.

Es importante destacar que no fue elaborado ningún parámetro técnico por parte de la Comisión Asesora Permanente creada por el Código de la Prevención de la Contaminación Ambiental, ni por la Autoridad Municipal Competente.

De esta forma, puede concluírse que no han existido en la Ciudad de Buenos Aires parámetros técnicos propios, remitiendo su normativa a los existentes a nivel nacional.

Ordenanza Nº 46.956

En el año 1993, la Ordenanza Nº 46.956 de la Ciudad de Buenos Aires reformó la mencionada anteriormente, y remitió "siempre que el Departamento Ejecutivo no establezca otros límites más exigentes", a la aplicación de las normas técnicas y los límites permisibles establecidos por el decreto nacional Nº 674/89 y al decreto nacional Nº 776/92 "en lo que fuere pertinente". Este último decreto es el que confirió las facultades de control a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarro-

llo Sustentable de la Nación , luego que Obras Sanitarias de la Nación fue privatizada. Por otra parte, la Ordenanza referida estableció que los límites de contaminantes a cuerpo receptor y los límites de emisión para efluentes crudos serían elaborados por el Organismo Municipal Competente.

4.3.) Normativa Nacional aplicable a la Ciudad de Buenos Aires

Antes de ingresar de lleno en el análisis de las normativas específicas, se debe tener en cuenta que la regulación del agua en la Ciudad de Buenos Aires ha seguido, en términos generales, la evolución del modelo económico imperante en el país.

Hasta finales de los años 80 la ex-empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN) tenía a su cargo la prestación del servicio de provisión de agua y saneamiento urbano, y de control y vigilancia de la contaminación directa e indirecta de las fuentes de provisión de agua. Es decir, que las funciones de prestación del servicio y policía ambiental se concentraban en una sola persona jurídica.

Una vez iniciado el proceso de privatizaciones, a principios de la presente década, las funciones antes mencionadas se desconcentran, quedando únicamente en manos del Estado el rol de control de la Empresa proveedora del servicio y de sus aspectos ambientales.

4.4.) Normativa anterior al Proceso de Privatizaciones

Ley de Obras Sanitarias de la Nación[34]

Esta ley previó que la empresa OSN tendría a su cargo el rol de prestataria del servicio de provisión de agua y saneamiento urbano, y de control y vigilancia de la contaminación directa e indirecta de las fuentes de provisión de agua que utilice. En virtud de dichas funciones, debían necesariamente reglamentarse los parámetros a establecer en relación a la regulación del recurso agua y asimismo en cuanto a la instrumentación del ejercicio de la policía ambiental.

Reglamentación de la ley de OSN

Decreto N° 2125/78

Planteó la determinación de la cuota de resarcimiento por los vertidos que evacuaran las industrias a los cuerpos receptores.

Las disposiciones del presente decreto no tuvieron aplicación dado que los problemas inflacionarios existentes en esa época, desvirtuaron el propósito del mismo, no obstante las críticas formuladas por la introducción del principio contaminador-pagador en dicha norma[35].

---

[34]Ley N° 13.577, modificada por la Ley N° 20.234.

[35]El Principio Contaminador- Pagador (PCP) es un criterio generalmente aceptado en la política ambiental. Este principio establece que el contaminador debe soportar los costos de las medidas necesarias para reparar los daños ambientales causados por la actividad por él desarrollada hasta alcanzar los niveles ambientales aceptables establecidos por las autoridades públicas.

Decreto N° 674/89

El presente decreto derogó el 2125/78 e introdujo normas específicas con el objeto de preservar la calidad del agua e impulsar a los establecimientos industriales a construir unidades de tratamiento de vertidos en el menor tiempo posible, protegiendo y promoviendo la integridad y el buen funcionamiento de las instalaciones de O.S.N.

Este decreto comprendió parámetros concretos, estableciendo para la determinación de los mismos la interacción de OSN y la Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación.

Estableció límites permisibles, a partir de los cuales se considera que un establecimiento ha efectuado una evacuación contaminante, debiendo abonar el Derecho Especial para el Control de la Contaminación Hídrica, en forma adicional a las tasas y otros cargos, por las tareas de fiscalización y saneamiento de los cursos de aguas. Esto implica la consideración del principio contaminador- pagador, con una tendencia al cambio de conducta del industrial, dado el objeto de la misma norma.

Por otra parte, el decreto mencionado incluyó un artículo titulado "De la Participación Ciudadana". Dicho artículo consideró la posibilidad de que cualquier ciudadano realizara la denuncia de existencia de vertidos contaminantes y estableció ciertas pautas para el procedimiento ante dicha denuncia. Ahora bien, la norma no estableció un sistema propiamente dicho de participación ciudadana en lo relativo a determinación de usos prioritarios de cuerpos receptores.

Con posterioridad al dictado del decreto mencionado, fueron elaboradas regulaciones complementarias[36].

4.5.) Normativa posterior al proceso de privatizaciones

Aguas Argentinas S.A.

En virtud del proceso de privatizaciones de servicios públicos[37], el Poder Ejecutivo Nacional otorgó la concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales a la Empresa Aguas Argentinas S.A., por un término de 30 años.

Las funciones que asumió dicha empresa fueron las siguientes: captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización de agua potable, como así también la colección, tratamiento, disposición y comercialización de desagües cloacales, incluyendo los efluentes industriales que se vierten al sistema cloacal.

El marco regulatorio de la concesión[38] consideró entre sus objetivos el establecimiento de garantías de calidad y continuidad del servicio público regulado y la protección de la salud pública, los recursos hídricos y el ambiente.

---

[36]Entre dichas regulaciones pueden considerarse diversas resoluciones de O.S.N.: N° 79.129 y de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación (actual Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación) : N° 314/92, N° 455/92, 347/92, 203/93, 231/93, 242/93. Estas normas son técnicas y su objetivo es constituirse como instrumentos para la aplicación del Decreto 674/89.

[37]Ley 23.969.

[38]Decreto P.E.N. N° 999/92.

Asimismo, incluyó normas mínimas de calidad de agua producida y librada al servicio, normas para desagües cloacales, un sistema de frecuencia y extracción de muestras y lineamientos básicos para el "Reglamento de los usuarios". Tengo Copia.

Debe tenerse en cuenta que para el establecimiento de las normas de calidad referidas precedentemente, fueron tomados como antecedentes las normas del Código Alimentario y las establecidas por la OMS (Organización Mundial de la Salud).

La Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación

El proceso de privatización en materia de agua también trajo aparejado el desmembramiento de las funciones de prestador del servicio y policía ambiental que anteriormente se concentraba en O.S.N.

Las funciones de control ambiental en materia de contaminación hídrica, de calidad de agua y de control de vertidos pasaron a ser cumplidas por la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación (SRNyDS)[39]. Dicho organismo también tiene a su cargo la determinación de las normas de vertidos, que inicialmente se consideraron en el contrato de concesión de Aguas Argentinas.

Otra de las normas en la cual la Autoridad de Aplicación recae en la SRNyDS y alude a la calidad del agua, es la Ley Nacional de Residuos Peligrosos. En su decreto reglamentario[40], se establecieron niveles guía de calidad de aguas en relación a sus diversos usos. Por otra parte, la norma fijó pautas por las cuales la Autoridad de Aplicación debería clasificar los diversos cuerpos receptores en razón de sus usos prioritarios, establecer objetivos ambientales, y en virtud de éstos, determinar estándares de calidad de agua.

Recientemente, la SRNy DS dictó la resolución Nº 634/98[41] en la cual estableció los usos prioritarios de la Franja Costera del Río de la Plata y del Río Matanza-Riachuelo.

Asimismo, mediante el Dto. P.E.N. Nº 1078/98 se le atribuyó expresamente a la SRNyDS, una delegación de competencia para decidir sobre materias, que en el marco del contrato de concesión de Aguas Argentinas, han sido reservadas al concedente (el Poder Ejecutivo Nacional) y no sean atinentes a la modificación y/o extinción del contrato referido.

ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios)

El ETOSS ha sido creado por la ley de privatizaciones y está conformado por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. Sus funciones son:

- ✓ El control y la fiscalización del concesionario (Aguas Argentinas S.A.) como agente contaminante, en relación a los temas de contaminación hídrica.

[39]Decreto P.E.N. Nº 776/92 y Decreto P.E.N. Nº 146/98.

[40]Decreto P.E.N. Nº 831/93.

[41]Ver Capítulo relativo a Usos Prioritarios en el presente documento.

✓ El ejercicio del poder de policía en relación a la prestación del servicio de provisión de agua potable y de desagües cloacales en el área regulada.

El Decreto P.E.N. 999/92determina que el área regulada comprende la Ciudad de Buenos Aires y los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López, de la Provincia de Buenos Aires (correspondiente con la jurisdicción que perteneciera a OSN).Por Decreto P.E.N. N° 152/96 es agregado el partido de Quilmes al área referida.

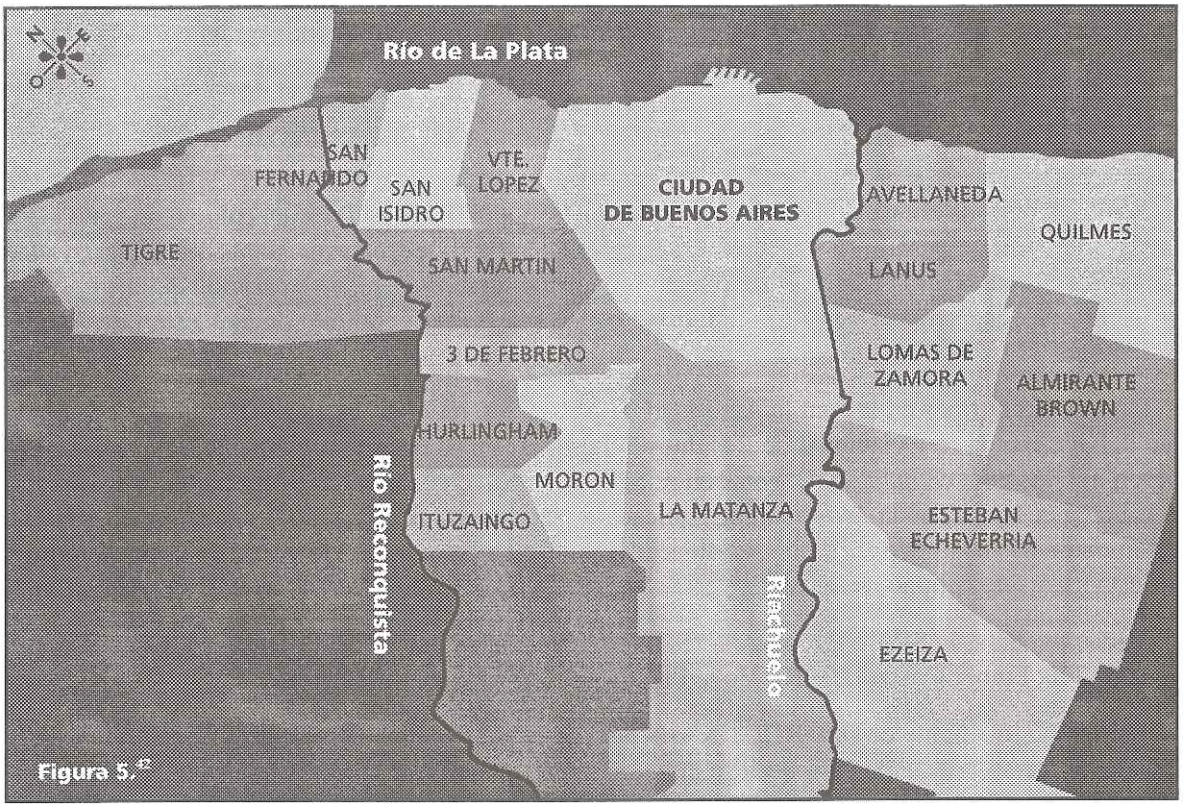


Figura 5.[42]

Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo

Por medio del Dto. N° 482/95 se creó en el ámbito de la SRNyDS, el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, el que dejó sin efecto al anteriormente creado por Dto. N° 1.093/93. El mismo está integrado por representantes de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires. Las funciones asignadas al mencionado organismo son:

✓ Llevar a cabo un Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo y la puesta en marcha de los esquemas institucionales propuestos.

[42]Fuente: Aguas Argentinas S.A., 1998.

Asimismo, mediante el Dto. N° 1094/96 se atribuyeron funciones de:

- ✓ Coordinación Interjurisdiccional.
- ✓ La implementación de las acciones necesarias para la adecuación de las obligaciones contractuales de Aguas Argentinas S.A. en lo referido a la expansión de redes y plantas en el área Matanza-Riachuelo.

Funciones de competencia exclusiva de la Ciudad

En forma previa al cambio de status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires, se dispuso la transferencia al entonces municipio de los desagües pluviales que antes pertenecían a OSN[43]. Dicha transferencia, ocurrida en el año 1993, determinó que la ciudad, junto con otras facultades atinentes, ejercería el control en materia de desagües pluviales.

La renegociación del contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.

En virtud de las condiciones previstas por el contrato de concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales, a partir del año 1997, se inició una nueva instancia de renegociación del mismo, en la que han intervenido el Estado Nacional y Aguas Argentinas S.A.

Entre los fundamentos de la renegociación constaron los cambios desde la primigenia firma del contrato, y las cuestiones atinentes al Plan de Gestión de la Cuenca Matanza-Riachuelo, las constataciones de la calidad de los efluentes y los estudios elaborados y presentados por el ETOSS.

Cabe señalar que el Contrato de Concesión de Aguas Argentinas S.A. remitió en su capítulo relativo al Ambiente, a lo señalado en el apartado relativo a la Secretaría de Recursos Naturales con relación al decreto reglamentario de la Ley de Residuos Peligrosos.

La Ciudad de Buenos Aires no ha participado directamente en la renegociación del contrato referido. Su participación institucional se ha delineado en la Comisión Asesora Interjurisdiccional del contrato y a través del ETOSS, en el ámbito del equipo de trabajo preparatorio a cada revisión quinquenal del mencionado instrumento.

Las posibilidades de efectuar contratos entre la Ciudad de Buenos Aires y Aguas Argentinas, se consideraron supeditadas a la aprobación por parte de la Autoridad de Aplicación del contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A., y en el supuesto de resultar involucrado el ámbito de la cuenca Matanza-Riachuelo, sujetas a la previa aprobación del Comité Ejecutivo de la misma.

4.6.) Algunas consideraciones acerca de la normativa

La regulación del recurso agua en la Ciudad de Buenos Aires, presenta además de la problemática particular que la transición institucional conlleva, algunos déficits:

[43]Decreto P.E.N. 993/93

- ✓ La normativa como cuerpo jurídico se encuentra muy dispersa y con una importante falta de coordinación.
- ✓ No se ha efectuado mediante un proceso que comprenda la participación pública, una clasificación de los cursos de agua receptores de efluentes, en base a sus usos prioritarios actuales y/o futuros.
- ✓ No se han dictado normas nacionales específicas en materia de protección o uso de zonas costeras, ni tampoco aquellas que por sus características ambientales, puedan aplicarse para regular los usos del agua tanto a nivel recreativo, como para el desarrollo de la vida acuática.
- ✓ Se presenta una carencia en muchos casos o falta de aplicación en otros, de mecanismos institucionalizados para la fijación de estándares[44].
- ✓ Existe una ausencia generalizada de mecanismos de participación pública en los procesos de fijación de estándares como así también en aquellos vinculados al control de cumplimiento de la normativa.
- ✓ No se han actualizado las pautas y los valores ambientales. Las funciones de la autoridad de aplicación en este sentido no se han llevado a cabo en tiempo y forma.
- ✓ Existe una marcada ausencia de sistemas de compatibilización de normas con las jurisdicciones limítrofes como así también carencia de mecanismos de concertación que han llevado a la superposición de actividades entre las jurisdicciones.
- ✓ Existe y ha existido una falta de adecuación de las normas al contexto socio-económico, particularmente de aquellas vinculadas a los usos de los cuerpos receptores en relación a las actividades industriales.

[44]Uno de los mecanismos previstos de participación de las diversas jurisdicciones involucradas en la fijación de estándares ha sido la Comisión Mixta para la Prevención de la Contaminación Hídrica, creada por el Dto. PEN N° 674/89, que no ha tenido funcionamiento.

IV. PROBLEMAS PREEXISTENTES Y SUBSISTENTES A LA AUTONOMIA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES:

Los problemas ambientales de la ciudad de Buenos Aires y del AMBA, no resultan diferentes a los que tienen las grandes metrópolis y sus zonas de influencia del mundo. La problemática del agua ocupa dentro de éstos, un lugar destacado.

La contaminación del agua superficial abarca la costa del Río de la Plata, Riachuelo, la desembocadura de los arroyos Maldonado, Vega, Medrano y otros menores.

La problemática deriva del volcamiento clandestino a la red de drenaje pluvial de efluentes industriales y aguas domésticas servidas, sin tratamiento previo, como producto de una práctica industrial ilegal y la falta de redes de desagües cloacales. Adicionalmente, la reducción de niveles de limpieza de la vía pública, así como la existencia de basurales a cielo abierto, provocan altos niveles de contaminación de las aguas pluviales.

Según datos del Banco Mundial, si bien la mayoría de las industrias del Gran Buenos Aires cuenta con instalaciones de tratamiento, solamente el 15% de los establecimientos cumple con las regulaciones normativas sobre descarga.

En el caso del Río de la Plata, la contaminación es alta hasta 500 m. de distancia de la costa, como lo refleja la baja concentración de oxígeno disuelto, que en la boca del Riachuelo es de valor cero. En tanto que a 1.500 m. comienza a notarse la capacidad autodepuradora del agua, que a 3.000 m. de distancia permite alcanzar niveles aceptables (niveles guía de calidad del agua para todo tipo de uso).

El caso del Riachuelo, según el Programa de Gestión Ambiental Matanza-Riachuelo (1995), en todo momento presenta las condiciones de un líquido similar al cloacal, tornándose aún de peor calidad en algunos tramos, como la desembocadura del arroyo Cildáñez.

En la Cuenca Matanza - Riachuelo se han detectado alrededor de 3000 focos de probable contaminación, de los cuales, la mayor parte son industrias situadas en los tramos bajo y medio de la misma.

En cuanto a la problemática de las costas de la Ciudad de Buenos Aires, existe un gran deterioro de los sistemas involucrados, además de los mencionados precedentemente, al cual se suma el aporte realizado por las actividades gastronómicas y recreativas concesionadas, que vierten importantes cantidades de residuos sólidos y aguas negras y grises fuera del sistema de red.

Otro aspecto que contribuye al gran deterioro costero es el relleno realizado en forma no controlada, el cual ha afectado las bocas de salidas de pluviales entubados, incidiendo de manera directa sobre las inundaciones en ciertas áreas de la ciudad.[45]

[45] Afirmaciones extraídas del *Prediagnóstico Territorial y Propuesta de Estrategias.* Plan Urbano Ambiental. Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, 1997.

Existen dos cuestiones que han incidido notablemente en la suerte que ha tocado al recurso agua en la Ciudad de Buenos Aires, y que por su relevancia es preciso considerar:

1) Ordenamiento Territorial

El proceso de construcción de la Ciudad de Buenos Aires, se encuentra obviamente relacionado con las etapas socio económicas de la misma urbe y sus habitantes.

Han existido diversos períodos a lo largo de este siglo que coinciden con los cambios provocados a la ciudad y que denotan la preeminencia de la circunstancia de cada momento por sobre el planeamiento territorial. En este sentido, Buenos Aires, a partir de los años 30', comienza a ubicarse como foco principal de un área metropolitana que comprende asimismo diversos partidos de la Provincia de Buenos Aires. De esta forma la ciudad va adquiriendo diferentes roles que luego se constituirían en una sumatoria de "funciones" en un mismo territorio: ciudad "puerto", sede de autoridades nacionales, con un anterior rol de ciudad agroexportadora.

En este proceso territorial, la temática relativa al agua se encuentra obviamente involucrada, ya que la relación de la población con el recurso varía en relación a dicho proceso. Esto se debe a que no sólo crece la población sino que también crece el consumo de agua por habitante debido al cambio de las costumbres sociales[46]. Por otra parte, porque la infraestructura destinada a desagües cloacales comienza a vislumbrarse como insuficiente para cubrir las necesidades de la población de Buenos Aires.

Asimismo, y principalmente en la última mitad del presente siglo, las diversas construcciones de la ciudad se realizaron como si Buenos Aires no estuviera localizada en una región inundable, y lo mismo ocurrió con el crecimiento de los partidos del Area Metropolitana.

En este sentido, surgieron consecuentemente problemas tales como las inundaciones y la necesidad de construcción de soluciones parciales de emergencia en diversas ocasiones.

Las excepciones que se han realizado al cuadro de usos y la zonificación del Código de Planeamiento Urbano de la ex-Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, constituyen otro componente de envergadura que ha contribuido en forma negativa a la planificación y el ordenamiento territorial de la ciudad.

Existe en consecuencia una problemática preexistente y subsistente cual es la relativa al propio ordenamiento territorial de la Ciudad de Buenos Aires, inserta en el Area Metropolitana[47], que inevitablemente repercute en el manejo de su recurso agua y en la determinación de los usos prioritarios de sus cuerpos receptores.

[46]En 1905, la población de la Ciudad de Buenos Aires era de 670.000 personas, y el consumo diario por persona era de 200 litros/hab./día. Actualmente la población de la Ciudad de Buenos Aires es de aproximadamente 3 millones de personas, y el consumo diario se estima en 500 litros/hab/día. Cf. Op. Cit.. Plan Urbano Ambiental.

[47]Actualmente Buenos Aires forma parte del grupo de aglomeraciones de más de 10 millones de habitantes, clasificadas como "megaciudades" (Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires).

2) Cuestiones jurisdiccionales

El agua, en tanto recurso natural, no respeta los límites geográficos y políticos fijados por el hombre, es por ello que el tratamiento normativo al que se someta una cuenca hidrográfica puede presentar inconvenientes vinculados con las distintas competencias, cuestión que sin dudas adquiere mayor complejidad al tratarse de un sistema federal, en el cual la Constitución Nacional exige la autonomía que debe asegurar cada gobierno provincial a los municipios[48].

Unos de los casos más notables en este sentido, lo constituye la Cuenca Matanza-Riachuelo, en donde la distribución de competencias territoriales, a partir de la coexistencia de jurisdicciones nacional, provincial y municipal, ha provocado serias dificultades y limitaciones operativas al accionar de las autoridades encargadas de ejercer potestades delegadas por el ordenamiento jurídico.

Participación de cada jurisdicción dentro de la cuenca, de acuerdo a la superficie que poseen[49].

Jurisdicción	Sup. Total en Km²	Sup. en la cuenca en Km²	% involucrado en la cuenca	% dentro del total de la cuenca
Ciudad de Bs.As.	119,50	68,04	34,11	3,00
Alte. Brown	122,00	47,19	38,68	2,10
Avellaneda	55,00	12,65	23,00	0,60
Cañuelas	1200,00	539,07	44,09	23,06
E. Echeverría	377,00	366,00	97,08	16,04
Gral. Las Heras	790,00	409,54	51,84	18,30
La Matanza	323,00	302,11	93,53	13,50
Lanús	45,00	33,67	74,82	1,50
L. de Zamora	89,00	74,04	83,19	3,30
Marcos Paz	440,00	296,65	67,42	13,30
Merlo	170,00	63,24	37,20	2,80
San Vicente	740,00	36,30	4,91	1,60
TOTAL	**4550,50**	**2238,50**	**49,19**	**100,00**

A lo largo de la cuenca se concentran aproximadamente 22 jurisdicciones de distintos niveles que tienen autoridad sobre la misma:

1. Autoridades que tiene jurisdicción sobre su área:

✓ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

✓ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

✓ Municipalidades de los Partidos de: Alte. Brown, Avellaneda, Cañuelas, E. Echeverría, La Matanza, Lanús, Gral. Las Heras, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo y San Vicente.

[48] Art. 123 de la Constitución Nacional.

[49] Fuente: CEAMSE 1993.

2. Autoridades con competencia sobre sus cursos de agua:

✓ Subsecretaría de Puertos y Vías navegables.

✓ Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables.-

✓ Prefectura Naval Argentina.

✓ Dirección Provincial de Hidráulica.

✓ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

3. Autoridades con competencia sobre la calidad de sus efluentes líquidos:

✓ Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación.

✓ Intervienen: Obras Sanitarias de la Pcia. de Buenos Aires, Dirección Provincial de Hidráulica, Ministerio de Salud y Acción Social de la Provincia de Buenos Aires.

✓ Participan: el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, los de los 11 Partidos de la Cuenca, las Administraciones de Puerto de ambas márgenes del Riachuelo y la Prefectura Naval Argentina.

Lo señalado sirve de ejemplo para observar como, en el caso del manejo de este recurso, la coexistencia de legislaciones surgidas de los tres niveles de gobierno federal, han provocado una verdadera maraña jurídica y superposición de competencias, que no han advertido un mecanismo de coordinación interjurisdiccional. Esta situación se ha visto asimismo acompañada por la profusa regulación normativa que ha resultado, en la mayoría de los casos de difícil comprensión, dispersa, sujeta a permanentes modificaciones y con metas de cumplimiento más ajustadas a voluntarismos, que a parámetros científicamente elaborados. Estas son algunas de las razones por las que la aplicación de la misma no ha resultado ser eficaz a la hora de regular el uso y la preservación de la cuenca.

[1]Edición 1991, Editorial Espasa, Madrid.

[2]Ver Mateo, Ramón Martín. *Tratado de Derecho Ambiental.* Editorial Trivium, Madrid, 1992, Pág. 2.

V. CONCLUSIONES

En los capítulos precedentes se reseñaron los principales temas abordados en el documento diagnóstico, sobre la situación normativa referida al recurso agua en la Ciudad de Buenos Aires, que el equipo de Buenos Aires Sustentable propuso como disparador temático en el primer taller realizado en el mes de junio de 1998.

A tal efecto, fueron planteados brevemente diversos temas que permitieron orientar el debate, con el objeto de posibilitar consensos entre los diferentes actores convocados. Dicho planteo se constituyó como un disparador, mediante el cual se produjeron los lineamientos propositivos que se abordan en el próximo capítulo.

Por ello, se señaló la importancia que el agua tiene para la vida de las personas, poniéndose especial énfasis en analizar la criticidad de la misma, en un centro urbano con las características de la Ciudad de Buenos Aires.

Esto adquiere singular relevancia, si se tiene en cuenta que la ciudad cuenta con una población estable de aproximadamente 3 millones de habitantes y que la misma se encuentra inserta en el AMBA, por lo que casi 12 millones de personas que comparten este vital recurso.

Es allí donde los aspectos vinculados con la regulación normativa adquieren importancia, ya que conforman uno de los vértices desde el cual se podrá llevar a la práctica una verdadera tarea de preservación y aprovechamiento de un recurso que hoy se encuentra comprometido.

Pero cualquier tarea que se plantee en este sentido, resultará de imposible cumplimiento, si no se realiza en el marco de un proceso de participación ciudadana y búsqueda permanente de consenso entre los diferentes sectores y actores involucrados.

No puede soslayarse en este análisis la nueva situación institucional de la Ciudad de Buenos Aires, tanto por su nuevo status jurídico, como por las posibilidades de participación y de control ciudadano de la gestión pública que su nueva constitución habilita.

En los eventos también fueron enunciados diversos temas, que bien pueden ser considerados como una futura agenda, que la Ciudad de Buenos Aires deberá asumir al abordar el debate sobre la regulación del agua.

Entre los más destacados se encuentran aquellos vinculados con:

- ✓ El ejercicio de las funciones y las competencias que la ciudad deberá desempeñar.
- ✓ Con qué recursos contará para el fin mencionado precedentemente.

- ✓ Cómo se conformarán y de dónde surgirán los recursos referidos.
- ✓ Cuáles serán los roles que en consecuencia deberá desempeñar y si en definitiva estará en condiciones de llevarlos a la práctica.
- ✓ Cuáles serán los criterios de coordinación interjurisdiccional y administración del recurso.
- ✓ Mediante qué procesos serán establecidas las pautas para la fijación de estándares relativos al recurso agua.

Dentro de ese nuevo horizonte resulta imprescindible, debatir acerca de los instrumentos normativos con los que la Ciudad deberá contar para hacer frente a la regulación del agua. No debemos olvidar que actualmente carece de normas propias actualizadas sobre la materia y que las únicas que fueron dictadas, nunca llegaron a aplicarse o fueron sustituidas por otras de alcance nacional.

También resulta necesario analizar el valor social y económico que el agua posee para los habitantes.

Este es un recurso actualmente considerado renovable, no obstante lo cual, no se tiene certeza de que pueda resultar inagotable. En consecuencia, si bien resulta prioritario resaltar el valor que el agua tiene para una comunidad determinada (valor social), se debe integrar en dicho debate la variable del costo del saneamiento que la elección de un determinado uso prioritario para un cuerpo receptor de agua puede implicar (valor económico).

Existe una tendencia, que va cobrando cada vez mayor relevancia, fundamentalmente a nivel internacional, mediante la cual se estima que los recursos naturales deben integrarse dentro de la valuación económica de cualquier emprendimiento que se pretenda desarrollar.

Creemos que ésta será una de las formas en las que se podrá sincerar el debate, desde su comienzo, de manera que todos los actores involucrados puedan conocer con certeza el alcance de las decisiones que asuman.

Por otra parte, una de las características más llamativas de la normativa que regula el agua en la Ciudad de Buenos Aires, es la clara ausencia de procesos participativos en la determinación de los usos prioritarios de los cuerpos receptores de agua. Dado que los usos de dichos cuerpos corresponden a la comunidad en su conjunto, resultará imprescindible contar con instancias en las cuales los vecinos y los usuarios puedan manifestar sus opiniones respecto del destino que se le quiere otorgar a un recurso, que de una u otra forma les concierne.

Cabe recordar que la Constitución Porteña establece una serie de mecanismos de participación pública, que bien pueden resultar adecuados para el logro de éste propósito, como son: la Audiencia Pública, la Iniciativa Popular, el Presupuesto Participativo.

Los temas enunciados precedentemente fueron los que permitieron iniciar el debate. Esperamos que las propuestas presentadas en el capítulo siguiente contribuyan a profundizarlo.

VI. PROPUESTA DE ANTEPROYECTO DE LEY DEL AGUA PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

1) Antecedentes

La presente propuesta de Anteproyecto de Ley del Agua para la Ciudad de Buenos Aires, es el resultado de un proceso que ha sido llevado a cabo durante el año 1998 en el marco del proyecto: *"Buenos Aires Sustentable: Hacia la construcción de regímenes jurídicos para la Calidad del Agua en la Ciudad de Buenos Aires"*.

Es menester destacar que dada la diversidad de opiniones de los decisores y líderes convocados, si bien han existido consensos mayoritarios sobre las cuestiones debatidas, han existido también disensos en relación a temas tales como el alcance de funciones de la ciudad, los planes de adecuación para las industrias y las formas de articulación de la participación pública. De todas formas, la propuesta del anteproyecto de Ley del Agua se basa principalmente en una alternativa que el equipo técnico ha evaluado, teniendo en cuenta los consensos mayoritarios, y no compromete personal ni institucionalmente a ninguno de los convocados. Queremos destacar en este sentido, que el aporte de los decisores y líderes ha sido fundamental para elaborar esta propuesta normativa.

Cabe aclarar que el espíritu que alentó este proceso, no ha sido el de alcanzar una propuesta definitiva o proyecto cerrado, sino generar las bases para el diálogo y el trabajo mancomunado de los sectores interesados, involucrados en la temática.

Por tal motivo, en el anteproyecto no se encontrarán alusiones específicas a plazos, procedimientos o conceptos, sino fundamentalmente consideraciones sustantivas.

Finalmente, queremos destacar que la intención de este proyecto es constituirse en un aporte al fortalecimiento de los procesos de participación pública y de diálogo constante entre los diversos sectores, que toda democracia requiere.

ANTEPROYECTO
LEY DE AGUAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

CAPITULO I

Art. 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer los criterios básicos para el uso racional, el control, la gestión y la protección del Agua de dominio público en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 2: Dominio y Jurisdicción. La Ciudad de Buenos Aires reafirma su dominio y jurisdicción sobre las aguas superficiales y subterráneas situadas dentro de sus límites, como así también sobre las interjurisdiccionales, en el tramo y en la proporción que corresponde a su territorio.

Art. 3 : Servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales. La Ciudad de Buenos Aires reafirma sus facultades concedentes para la prestación del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales en el ámbito de su territorio, con el alcance y de conformidad a los convenios que oportunamente se celebren con las jurisdicciones respectivas.

Art. 4: Región. La Ciudad de Buenos Aires participa de una región hídrica común con la Provincia de Buenos Aires, con quien deberá concertar las políticas necesarias para el uso de los recursos hídricos pertenecientes a dicha región.

Art. 5: Fines de la Política del Agua en la Ciudad de Buenos Aires.

Son fines de la política del Agua en la Ciudad de Buenos Aires:

a) Promover el uso racional y equitativo de los recursos hídricos, a fin de asegurar la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

b) Preservar, restaurar y mejorar los recursos hídricos en todas las fases que componen su ciclo.

c) Promover la conformación de ámbitos de decisión y de aplicación de políticas comunes, con la Nación, la Provincia de Buenos Aires y los municipios aledaños, para un aprovechamiento adecuado de los recursos hídricos compartidos.

d) Propender a la coordinación interinstitucional en el diseño de las políticas hídricas.

e) Promover la protección, saneamiento y control de la contaminación de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza - Riachuelo.

f) Prevenir, mitigar y controlar los impactos negativos que las actividades humanas puedan provocar sobre el agua, asegurando la sustentabilidad ecológica, económica y social del recurso.

g) Lograr y mantener un adecuado nivel de calidad del Agua, previniendo y controlando las actividades que directa o indirectamente puedan degradarlo.

h) Promover la innovación tecnológica en los procesos productivos, privilegiando aquellos orientados al logro de la sustentabilidad.

i) Alentar la autorregulación empresaria en el marco de políticas de prevención y disminución de la contaminación del agua.

j) Fomentar políticas de control de los concesionarios de servicios públicos del agua, con un criterio de participación pública.

k) Proveer los mecanismos necesarios para

la prevención, el manejo y la solución de las emergencias hídricas.

l) Incorporar dentro de los criterios de planificación urbana la prevención y la mitigación de todos aquellos efectos nocivos que puedan afectar los recursos hídricos.

m) Propender a la descentralización en la gestión y la operación de la administración de los recursos hídricos, en el marco de una política coordinada.

n) Garantizar que la fijación de los distintos usos del agua, usos prioritarios de los cuerpos receptores, se realicen en un marco de participación pública.

ñ) Adoptar el principio precautorio, mediante la articulación de políticas preventivas de eventuales daños o efectos nocivos a la calidad del agua, aun cuando exista falta de certeza científica absoluta que avale tal posibilidad.

CAPITULO II

Art. 6: Autoridad de Aplicación. Será Autoridad de Aplicación de la presente norma el organismo con competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 7: Funciones de la Autoridad de Aplicación.

Corresponde a la Autoridad de Aplicación:

a) Elaborar las políticas en materia de Agua, teniendo como principal objetivo la preservación, el saneamiento y el manejo integral de los recursos hídricos bajo su jurisdicción, de acuerdo a los fines establecidos en el artículo 4.

b) Desarrollar y mantener una base de datos sobre la calidad del Agua en la Ciudad de Buenos Aires.

c) Fijar y actualizar usos comunes y especiales del Agua, usos prioritarios de los cuerpos receptores, estándares de calidad y de vertidos y metas de cumplimiento; de conformidad con el procedimiento que se establece en la presente normativa, los objetivos propuestos en esta ley y los acuerdos a que se arribe con otras jurisdicciones.

d) Propender al logro de una infraestructura y un equipamiento técnico adecuados para el cumplimiento de los fines de la presente normativa.

e) Ejercer una política preventiva y de control de las emergencias hídricas, respetando el procedimiento de determinación del Plan de Emergencias Hídricas establecido en la presente norma.

f) Aplicar y percibir las sanciones y multas fijadas en esta ley.

g) Establecer restricciones al dominio privado, servidumbres administrativas u ocupación temporal sobre los bienes de propiedad privada, con el objeto de propender al uso racional de los recursos hídricos y evitar su degradación.

h) Llevar a cabo una política hídrica coordinada con las jurisdicciones aledañas, y con todos aquellos organismos nacionales que tengan injerencia en la materia, procurando la celebración de acuerdos interjurisdiccionales y evitando la superposición de competencias.

i) Ejercer el control de vertidos de efluentes en los desagües cloacales y pluviales.

j) Extender los permisos de vertido, de conformidad al procedimiento establecido en la presente norma.

k) Establecer un sistema de libre acceso a la información ambiental en relación a la regulación y el control de la calidad del agua.

l) Promover y facilitar la participación pública en todos los procesos de toma de decisión que involucren la determinación de los usos del Agua.

Art. 8: Organismo Asesor. La Autoridad de Aplicación deberá convocar a un grupo multidisciplinario de expertos, representantes de instituciones públicas y privadas con amplia trayectoria en la investigación y gestión en materia de Agua. Dicho organismo ejercerá funciones de asesoramiento acerca del diseño de políticas, la preservación y el control de la calidad del Agua en la Ciudad de Buenos Aires. Poseerá además las competencias específicas asignadas en el capítulo IV de la presente ley.

Art. 9: De los Comités de Cuenca.

Con el fin de efectuar un aprovechamiento racional de los recursos hídricos compartidos y evitar efectos dañosos a los mismos, la Ciudad de Buenos Aires propenderá a la concertación de tratados interjurisdiccionales con la Provincia de Buenos Aires, con el propósito de crear cuencas hídricas y sus correspondientes organismos de gestión. Dichos tratados deberán efectuarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 y 125 de la Constitución Nacional, debiendo ser puestos en conocimiento del Congreso de la Nación.

CAPITULO III

Art. 10: Fin social. Teniendo en cuenta que el agua es un recurso natural indispensable para la vida, las actividades humanas y el ambiente, todos aquellos emprendimientos que propendan a un aprovechamiento del Agua con un fin social, serán priorizados sobre los de naturaleza puramente comercial.

Art. 11: Proyectos. Los estudios y proyectos de infraestructura, industrial o de servicios, que pudieran afectar los recursos hídricos de la Ciudad de Buenos Aires, deberán contar, previo a su ejecución, con la aprobación expresa de la Autoridad de Aplicación de la presente norma, sin perjuicio del alcance del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

Art. 12: Usos. Todas las personas tiene derecho al uso común del agua, siempre que el mismo no produzca una alteración perjudicial en su calidad y cantidad y la exclusión de otras personas en su uso, y de conformidad a las normas vigentes.

Art 13: Usos del suelo. A fin de proteger en forma adecuada la calidad del agua, la Autoridad de Aplicación podrá establecer, en las zonas aledañas a los cursos y cuerpos de agua, y hasta la distancia que ella determine, condicionamientos en los usos del suelo y en las actividades que en él se desarrollen, de conformidad a los requerimientos del Código de Planeamiento Urbano y el Plan Urbano Ambiental.

CAPITULO IV

Mecanismos de fijación de usos comunes y especiales del agua, usos prioritarios de los cuerpos receptores, estándares de calidad de agua y de vertidos y metas de cumplimiento.

Art. 14: La Autoridad de Aplicación queda facultada para fijar usos comunes y especiales del agua, usos prioritarios de los cuerpos receptores, estándares de calidad del agua y de vertidos, y metas de cumplimiento de acuerdo al procedimiento determinado en el presente capítulo.

Art.15: La Autoridad de Aplicación deberá actualizar la determinación de los usos comunes y especiales del agua, los usos prioritarios de los cuerpos receptores, estándares de calidad y de vertidos y metas de cumplimiento en forma periódica, de acuerdo al procedimiento determinado en el presente capítulo.

Del Procedimiento

Art. 16: El presente capítulo establece el procedimiento participativo de fijación de los usos comunes y especiales del agua y los usos prioritarios de los cuerpos receptores.

Art. 17: La Autoridad de Aplicación convocará, a través de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires, a todo interesado a participar del proceso de determinación de los usos comunes y especiales del agua y los usos prioritarios de los cuerpos receptores.

Art. 18: La participación se llevará a cabo a través de un procedimiento de debate público, cuya convocatoria deberá publicarse con suficiente antelación en dos diarios de mayor circulación y en el Boletín Oficial de la Ciudad. Las conclusiones del mismo deberán ser elevadas a la Autoridad de Aplicación.

Art. 19: La Autoridad de Aplicación remitirá al Organismo Asesor creado en el art. 8, las conclusiones del debate público, para que el mismo emita un dictamen técnico-científico.

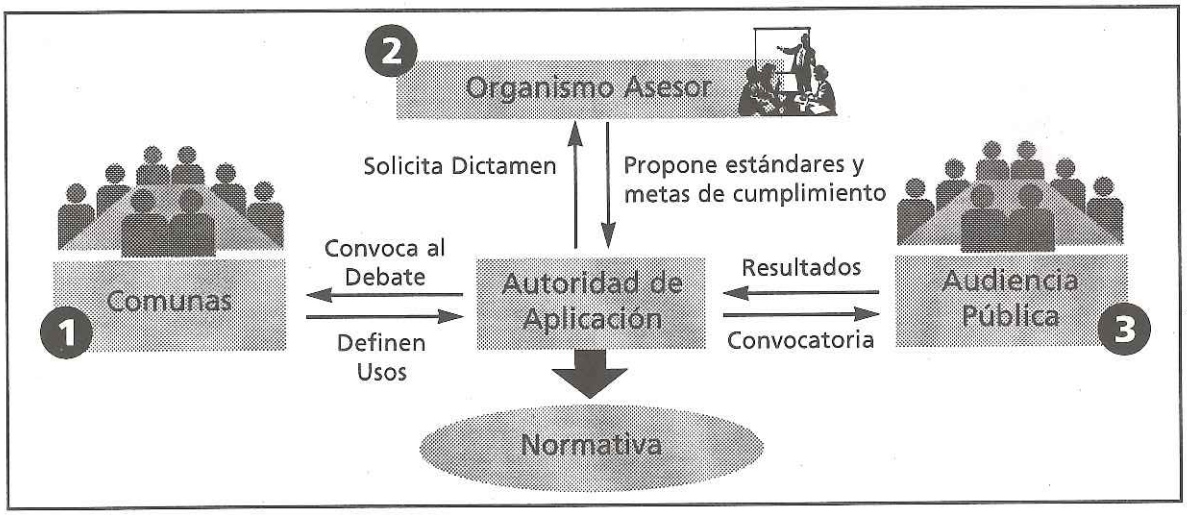
Art. 20: El Organismo Asesor elevará el dictamen técnico-científico a la Autoridad de Aplicación, en el que propondrá estándares de calidad de agua y de vertidos, y metas de cumplimiento, en relación a los usos comunes, especiales del agua y los usos prioritarios de cuerpos receptores determinados por las Comunas.

Art. 21: En forma previa al dictado del acto administrativo, por medio del cual se fijen los usos comunes y especiales del agua, los usos prioritarios de los cuerpos receptores, estándares de calidad de agua y vertidos y metas de cumplimiento; la Autoridad de Aplicación deberá convocar a una Audiencia Pública con el objeto de tratar la propuesta.

Art. 22: En caso de no considerar las opiniones volcadas por la ciudadanía en la Audiencia Pública, la Autoridad de Aplicación deberá presentar fundamentos técnico- científicos que avalen su negatoria.

Art. 23: Toda la información pública surgida del proceso de fijación de usos comunes y especiales del agua, usos prioritarios de los cuerpos receptores, estándares de calidad de agua y de vertidos y metas de cumplimiento, deberá ser puesta en conocimiento de los organismos de cuenca.

Art. 24: El presente título, en lo referido al proceso participativo, será de aplicación para el establecimiento del Plan de Emergencias Hídricas.



CAPITULO V

Sistema de Permisos

Art. 25: Los generadores de efluentes líquidos que se encuentren alcanzados por la presente, deberán inscribirse en el Registro de Generadores de Efluentes Líquidos.

Art. 26: Los generadores de efluentes líquidos que se encuentren realizando sus actividades al momento de la sanción de la presente ley, deberán inscribirse en el registro pertinente.

Art.27: Los generadores de efluentes líquidos deberán cumplir y presentar ante la Autoridad de Aplicación, los requisitos que la reglamentación determine en relación a los vertidos

actuales y posibles que realicen a cuerpos receptores de la Ciudad de Buenos Aires.

Art.28: La información contenida en el registro poseerá carácter público y su acceso será garantizado de conformidad a lo establecido en la Ley de Acceso a la Información de la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 29: La Autoridad de Aplicación otorgará al generador un permiso de vertido. El mismo se determinará en función de los estándares establecidos o el nivel máximo de vertido determinado, con relación a las normas de calidad de Agua, y los datos contenidos en el Registro de Generadores de Efluentes Líquidos.

Art. 30: El permiso de vertido tendrá el carácter de precario y estará sujeto a las modificaciones que pudiera exigir la Autoridad de Aplicación, para el cumplimiento de los fines de la presente normativa. El plazo de validez del mismo será establecido por la reglamentación.

Art. 31: Cuando el sujeto obligado no cumpliere con las condiciones requeridas por la presente norma, deberá presentar a la Autoridad de Aplicación un cronograma de adecuación que contenga detalladamente la propuesta y plazos de adaptación a la presente. El otorgamiento del permiso de vertido quedará condicionado al cumplimiento de dicho cronograma.

Art. 32: La Autoridad de Aplicación podrá ampliar los requisitos considerados en los artículos precedentes, cuando la calidad del Agua de la Ciudad de Buenos Aires hubiere sufrido cambios que generen efectos adversos a la salud y el ambiente, o cuando se contare con datos o avances científicos y/o tecnológicos que así lo justifique.

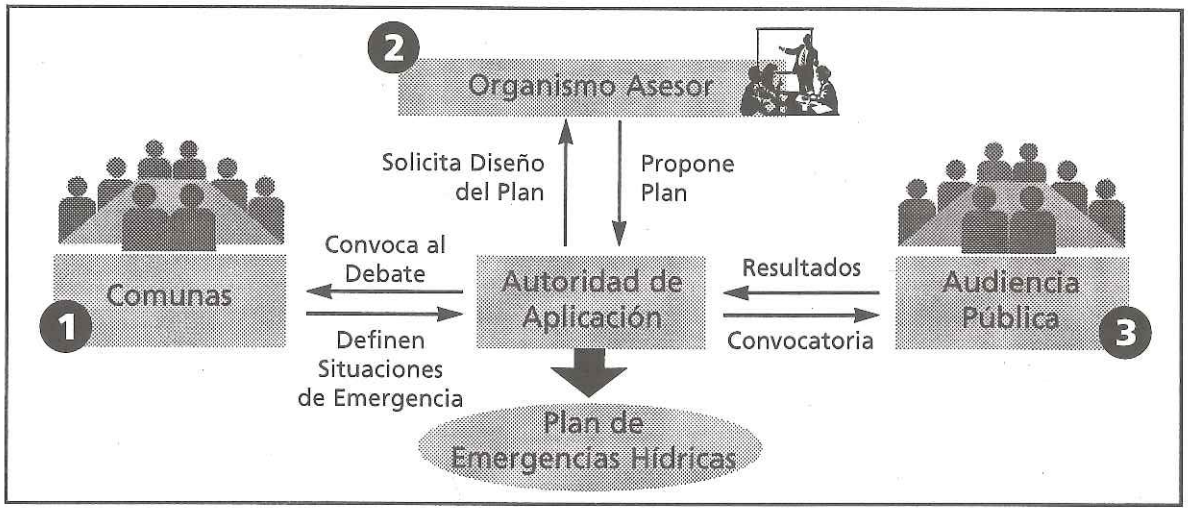
CAPITULO VI

Emergencias Hídricas

Art. 33 : La Ciudad de Buenos Aires elaborará un Plan de Emergencias Hídricas, de acuerdo al procedimiento participativo establecido en el capítulo IV de la presente ley, en el cual las comunas definirán las situaciones de emergencia hídrica local que servirán como base para la elaboración de la Propuesta del Plan de Emergencias Hídricas por parte del Organismo Asesor. La propuesta mencionada será presentada en Audiencia Pública.

Art. 34 : Cuando por razones extraordinarias de cualquier naturaleza hídrica, se produjera una situación que pusiera en peligro la seguridad o salud de las personas o el ambiente, la Autoridad de Aplicación declarará la Emergencia Hídrica en la zona afectada.

Art. 35 : Declarada la Emergencia Hídrica, la Autoridad de Aplicación deberá obrar según lo establecido en el Plan de Emergencias Hídricas.



CAPITULO VII

Infracciones y sanciones

Art. 36: Todo incumplimiento o infracción a las disposiciones vigentes en la presente norma, dará lugar a la imposición de las sanciones pertinentes.

Art.37: Se consideran infracciones:

a) Las acciones dañosas sobre el agua de dominio público.

b) El vertido en cualquier tipo de cuerpo de agua, de sustancias tóxicas, contaminantes, cualquiera sea su clasificación, sin el permiso de vertido correspondiente.

c) Realizar vertidos o producir cualquier forma de contaminación por encima del estándar o del nivel máximo de vertido determinado.

d) Los vertidos que deterioren los desagües cloacales y pluviales y toda infraestructura sujeta a la jurisdicción de la Autoridad de Aplicación de la presente.

e) La negativa o resistencia a suministrar información o a impedir las funciones de información, inspección o vigilancia.

Art.38 : Las infracciones deberán ser graduadas como leves, graves o muy graves, de conformidad a los daños ambientales causados, el grado de irreversibilidad de los mismos, su incidencia sobre la salud humana, la intencionalidad con la que fueron provocados y las conductas reincidentes.

Art. 39: Las infracciones a la presente normativa darán lugar a las siguientes sanciones:

a) Multa;

b) Suspensión temporal de las actividades o instalaciones causantes del daño;

c) Clausura definitiva, total o parcial, de las actividades o instalaciones causantes del daño;

d) Revocación del permiso o licencia.

CAPITULO VIII

Cláusulas transitorias

Art.40: Hasta tanto se establezcan los usos prioritarios de los cuerpos receptores comprendidos en el ámbito de la presente, los generadores de efluentes líquidos que presenten y cumplan con los requisitos exigidos, recibirán una constancia de inscripción.

Al tiempo que se establezcan los usos prioritarios de los cuerpos receptores, la Autoridad de Aplicación deberá emitir los permisos de vertido establecidos en el capitulo V de la presente norma.

Art.41: Facúltase a la Autoridad de Aplicación a efectuar convenios con las jurisdicciones nacional, provincial y municipal, para proceder a la transferencia de funciones, bienes, organismos, servicios y competencias relativos a la regulación, control y gestión del recurso agua.

Art. 42 : Hasta tanto no se conformen las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires, facúltase a la Autoridad de Aplicación para convocar al procedimiento participativo descripto en el capítulo IV de ésta norma, a través de las autoridades administrativas que considere convenientes.

Se terminó de imprimir
en el mes de marzo de 1999
en Ediciones Tauro
Dónovan 1100 - Lanús - Buenos Aires

I.S.B.N. Nº 987-97469-1-0