

INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENCIONALIDAD
POR OMISIÓN DE LEYES DE RIEGO CON DESTINO AGRARIO
NUMEROS 19.553 Y 16.858

I) INTRODUCCIÓN

Por el art. 15 de la ley No. 15.737, el Estado uruguayo ratificó, en 1985, el Pacto de San José de Costa Rica (Pacto), el cual reconoce y crea un sistema de protección para los Derechos Humanos Fundamentales a nivel Interamericano. De acuerdo a lo dispuesto por sus artículos 29, 31 y 77, están alcanzadas por las disposiciones protectoras de este Pacto las demás Convenciones relacionadas con los Derechos Humanos y ratificadas por el Estado parte del Pacto.

En el mismo orden y a nivel doméstico encontramos la ley No. 13.751 que incorpora el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Su art. 1º reconoce el derecho a la “Libre Determinación de los Pueblos” (autodeterminación). En este sentido el Pueblo puede elegir libremente su condición política y, disponiendo de sus riquezas y recursos naturales, proveerse de un desarrollo económico, social y cultural.

Una de las manifestaciones de este derecho en nuestro Ordenamiento Jurídico Interno, es el art. 82 de la Constitución. Haciendo referencia a la soberanía, expresa que será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral y en forma indirecta por los demás Poderes. La norma indica además, tres vías de soberanía directa: i) elección; ii) iniciativa y; iii) referéndum.

Ejerciendo esta soberanía, el Cuerpo Electoral promueve el mecanismo de iniciativa y, en el año 2004 con apoyo ciudadano del 64,7%, reformó el art. 47 de la Constitución, introduciendo en materia del Recurso Hídrico Agua, y a través de lo que calificó como Sociedad Civil y Usuarios, una nueva vía para el ejercicio de la soberanía directa.

Un grupo multidisciplinario, integrado por ciudadanos y científicos de las diferentes áreas, redactaron la incorporación al referido artículo que comienza con la aseveración de que el agua es un recurso natural esencial para la vida. En este sentido se reconoce que el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento son derechos humanos fundamentales.

Asimismo, la incorporación fija los lineamientos básicos y el alcance que debe tener la Política Nacional de Aguas: se debe ordenar el territorio en base a la conservación y protección del medio ambiente, restaurando la naturaleza y haciendo gestión sustentable de todos los recursos hídricos (superficiales como subterráneos) y la preservación del ciclo hidrológico que integran.

Esta Política establece que la Sociedad Civil y los Usuarios “participarán” (derecho-deber) en todas las instancias de planificación, gestión y control del recurso hídrico; estableciendo como unidades básicas a las cuencas hidrográficas.

Para alcanzar esta política público-privada declara de interés general los asuntos que refieran a la gestión sustentable de este recurso natural. Es decir,

habilita a limitar por ley los derechos reconocidos en el art. 7 de la Constitución cuando entren en conflicto con la sustentabilidad de un **único recurso hídrico que tiene como prioridad el abastecimiento de agua potable a la población.**

Tal es el alcance del derecho-deber de participación de la Sociedad Civil y los Usuarios en la gestión del Recurso Hídrico que al final del numeral primero del art. 47 de la Constitución, haciendo referencia a todas las bases de la política nacional de aguas, se expresa: ***“Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto”***. Es decir (sin perjuicio del cumplimiento de las demás bases de la política de agua), si una autorización, concesión o permiso es otorgada/o sin la participación de la Sociedad Civil y los Usuarios, debe ser dejada/o sin efecto.

El Pueblo, haciendo uso de su derecho a auto-determinarse y siguiendo los procesos que establece la Constitución, decidió que en la gobernanza de los recursos hídricos debe participar en forma directa. Este compromiso que asume no solo lo hace en acuerdo al art. 23 del Pacto, referido al derecho político de participar directamente en la dirección de los asuntos públicos; sino que también, asume la correlación entre deberes y derechos a los que se hace referencia en el numeral 1 del art. 32 del referido Pacto que indica que tenemos deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad. Derecho-Responsabilidad que se ve reforzado por el art. 6 y 15 de la Carta Democrática Interamericana referidos a la participación ciudadana en las decisiones relativas a su propio desarrollo y a que el ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Medio ambiente que debe ser protegido no sólo por el art. 47 de la Constitución, sino que además por lo establecido en el art. 11 del Protocolo de San Salvador 1988 ratificado por la ley 16.519 y que nos reconoce el Derecho a Vivir en un Medio Ambiente Sano.

En líneas generales el fundamento jurídico vertido en los párrafos anteriores hace que los Derechos alcanzados por el art. 47 de la Constitución se encuentren amparados por el velo protector del Pacto de San José de Costa Rica.

En conclusión, por mandato Constitucional (art. 47 de la Constitución) y Convencional (arts. 1 y 2 del Pacto de San José de Costa Rica, así como los arts. 36, 31.1 y 27 de la Convención de Viena sobre Tratados Internacionales), el Estado uruguayo sin importar el órgano o autoridad pública que actúa -por acción u omisión-, debe respetar de buena fe estos derechos así como garantizar a través de su actuación, el pleno y libre ejercicio de los mismos a toda persona que se encuentra bajo su jurisdicción. Asimismo, debe tomar las medidas legislativas u de otro carácter que eviten obstáculos o sean necesarias para el efectivo cumplimiento de estos derechos: **Derecho a acceder a agua potable proveniente del medio ambiente; Derecho de acceso al saneamiento y; Derecho-Deber de la Sociedad Civil y los Usuarios de participar en todas las instancias de planificación, gestión y control del recurso hídrico.**

II) ANALISIS LEGISLATIVO A PARTIR DEL AÑO 2004.-

El análisis del comportamiento de los órganos del Estado desde 2004 hasta llegar a la Ley de riego con destino agrario No. 19.553, se puede resumir del siguiente modo:

Para el período de ejercicio 2005-2009 el art. 331 de la ley de presupuesto Nro. 17.930 crea, dentro de la órbita del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la “Comisión Asesora de Agua y Saneamiento” (COASAS), la cual es reglamentada por los decretos 450/006 del 15 de noviembre de ese año y el 403/007 (publicado el 6/11/2007).

Esta comisión es integrada por diferentes órganos y organismos del Estado, así como por la Sociedad Civil y los Usuarios. Sin embargo se presenta la primera omisión Constitucional de parte del Poder Legislativo: trata a la Comisión con el carácter de asesor cuando debió tener otro carácter de participación.

El siguiente paso fue dado en 2009. Luego de un arduo trabajo de participación, el 2 de octubre de 2009 se aprueba la Ley Nro. 18.610 referida a la Política Nacional de Aguas (PNA). Y como lo expresa su art. 1 da cumplimiento al inciso segundo del art. 47 de la Constitución.

A lo largo del articulado se describe el alcance de la PNA así como se crea un sistema de gobernanza y gestión que orbitará el MVOTMA. La particularidad de este sistema radica en una participación con igual representación del Gobierno, los Usuarios y la Sociedad Civil.

Previo a ingresar a un análisis precario de este sistema de gobernanza se destaca que el sistema creado por la ley 18.610 representa a la Autoridad Nacional de Agua. Si la Política Nacional de Aguas comprende la gestión de los recursos hídricos así como los servicios y usos vinculados al agua (según el art. 5 de la ley 18.610), todo lo referido a su planificación, gestión y control debe pasar por la Autoridad que emana del Sistema creado por esta ley. Esta ley establece las condiciones necesarias para dar cumplimiento con la Política Público-Privada establecida en el art. 47 de la Constitución. Entre ellas la participación de la Sociedad Civil y los Usuarios en todas las instancias.

Nuevamente destaco el término que utiliza la Constitución en su art. 47 “*los usuarios y la sociedad civil **participarán***”. Es preceptivo, **deben** participar. ¿Cómo? El camino marcado por el art. 47 de la Constitución es instrumentado por esta Ley 18.610 que en sus arts. 18 y 19 se reconocen dentro del proceso democrático, el derecho a participar de un modo real y efectivo.

La ley crea un sistema de órganos que orbitan el MVOTMA y está compuesto de tres niveles de actuación: i) Un órgano que actuará a nivel nacional denominado Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio (CNAAT); ii) tres órganos que actuarán al nivel de tres regiones hidrográficas que cubren nuestro territorio y se conectan con otros países, denominadas Consejo Regional de Recursos Hídricos (CRRH) de río Uruguay, CRRH de Laguna Merín y, CRRH de Río de la Plata y su frente marítimo y; iii) como tercer nivel de gestión, se prevé la constitución de Comisiones de Cuenca y Acuífero que representen las unidades básicas de las Cuencas regionales mayores.

Ahora, el derecho-deber de la Sociedad Civil y los Usuarios de participar en todas las instancias de planificación, gestión y control, se ve armonizado con el Derecho de Igualdad (no discriminación) establecido en los artículos 23 y 25 de la ley 18.610 que coloca a estos dos actores y al Gobierno con igual representación entre sus representantes. Aparece así, una cláusula de igualdad entre estos tres actores, necesaria para respetar y garantizar el mandato Constitucional del art. 47.

Concluyendo, las decisiones referidas a la gestión del agua deben tomarse sin discriminación (arts. 1.1, 23 y 24 del Pacto) y a través de un mecanismo que respete la representación igualitaria de los miembros que integran los órganos creados para llevar adelante la Política Nacional de Aguas.

De lo contrario, generar un ámbito de participación para cumplir con el mandato Constitucional pero distinguiendo la participación en vinculante para parte del Gobierno y no vinculante para los Usuarios y la Sociedad Civil, discrimina sin justificación objetiva ni razonable alguna; es arbitraria y caprichosa. En el marco de los derechos y libertades que venimos manejando, una orientación o interpretación con estas características iría en contra de la naturaleza de la Política Pública-Privada que se mandató con la reforma Constitucional del año 2004 y en consecuencia, carecería de fines y/o propósitos legítimos.

Es decir, crear todo un sistema de participación en atención al cumplimiento del fin propuesto por la Constitución pero articulado de un modo que impide dicha participación, es violatorio de todos los Derechos-Deberes destacados hasta ahora (**vida; salud (acceso a agua potable y saneamiento); autodeterminación; igualdad (no discriminación); participación directa**).

Si al razonamiento jurídico vertido, le incorporamos el principio “a favor de la persona”, podemos concluir que la participación de los Usuarios y de la Sociedad Civil es vinculante en materia de recursos hídricos y se manifestará a través de los Órganos creados en la ley 18.610.

En este sentido, la gobernanza del recurso hídrico está a cargo del Gobierno, los Usuarios y la Sociedad Civil; todos con igual representación. El modo de tomar decisiones puede ser por consenso, por mayorías simples o especiales; la ley no lo determina, por lo que la elección de uno, otro o una combinación de estos modos, dependerá de la reglamentación posterior.

Sin embargo, por tener la COASAS carácter de asesor, comienzan las desviaciones de poder y, el proyecto de ley elaborado en esa dependencia con participación ciudadana, previo a su votación por el Poder Legislativo, fue leve pero profundamente modificado por el Gobierno en sus arts. 11 y 29.

La modificación del art. 11 contradice el mandato Constitucional en la letra a) del numeral 1º del art. 47. Ésta, expresa que la PNA debe estar basada en la “*restauración de la naturaleza*” mientras que el art. 11 de la Ley referida hace referencia a un desarrollo sustentable que “*minimice la generación de procesos de degradación presentes y futuros*”. En este sentido el término degradación es opuesto al de restauración.

Por su parte, la modificación introducida por el Gobierno en el art. 29 de la ley 18.610, representa una nueva omisión en relación al mandato Constitucional por tratar de asesor a las Comisiones de Cuenca y Acuífero; siendo que éstas representan las unidades básicas de la Política Nacional de Aguas. Dicha omisión está directamente relacionada al alcance de la participación de los Usuarios y la Sociedad Civil. Se comienza a notar la intención de los Poderes del Estado de tomar decisiones sin respetar el mandato constitucional.

Salvando estas omisiones, entra en vigor la ley 18.610 y se producen cambios sustanciales en la organización y estructura del Gobierno en materia de recursos hídricos (Agua). Por el art. 3º del Código de Aguas, el Poder Ejecutivo es la Autoridad Nacional en materia de Aguas. Sin embargo, el modo de manifestar su

voluntad está, como se viene de expresar, condicionado por mandato Constitucional (art. 47) y Legal (ley 18.610). Es decir, en todo lo referido a la gestión del recurso hídrico como de los usos y servicios vinculados al mismo deberán participar, preceptivamente y en cuanto les corresponda, los órganos creados en la Ley 18.610. ¿Por qué? Porque son estos órganos que orbitan el MVOTMA los que cuentan con igual representación de Sociedad Civil, Usuarios y Gobierno para la gestión del recurso hídrico.

Siguiendo el espíritu de estas disposiciones normativas (que se fundan y tiene por fin la manifestación de Derechos Humanos Fundamentales), una medida o instrumento para desarrollar en el ámbito alcanzado por el recurso hídrico – como lo es la ley de riego con destino agrario- que es discutida/o y planificada/o fuera del sistema creado por la ley 18.610, es ilegal y, a menos que se demuestre una participación real y efectiva de la sociedad civil y los usuarios en su planificación, gestión y control, es además inconstitucional e inconvencional.

La Constitución definió una Política Pública-Privada que con la participación de la Sociedad Civil y los Usuarios, tiene el fin de procurar el Derecho de acceso al agua potable y saneamiento a la población por sobre cualquier otra política. En este sentido, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo no solo deben respetarla sino que deben procurar además, los medios necesarios para garantizar su ejecución.

Sin embargo estos Poderes están haciendo caso omiso al mandato Constitucional primero y al legal después. Planifican asuntos y crean instrumentos para los usos y servicios relacionados al recurso hídrico sin tener presente las bases que debe tener una PNA según el art. 47 de la Constitución.

Siguiendo con el análisis, el cambio de gobierno debió prever fondos económicos necesarios para ejecutar esta Política Nacional de Aguas ordenada por el art. 47 de la Constitución e instrumentada en la ley 18.610. Pero la ley de presupuesto N° 18.719 (año 2010-2014) omite presupuestar en este sentido. Y, con la falta de recursos asignados se hace imposible estructurar y desarrollar el sistema orgánico creado por la ley 18.610 para que respete y garantice los Derechos Humanos en juego.

A pesar de que el Poder Ejecutivo crea los Consejos Regionales de Recursos Hídricos del Río Uruguay, la Laguna Merín y Río de la Plata y su frente marítimo a través de los decretos 262/011, el 263/011 y el 264/011; su redacción como su real puesta en práctica omiten una cantidad de atribuciones y cometidos que deben tener dichos Consejos Regionales de Recursos Hídricos. Asimismo, el modo en el que son elegidos los representantes de la Sociedad Civil y los Usuarios es de alcance Constitucional dudoso. En este sentido, a pesar de que son propuestos por estos dos actores, su designación es por parte del Poder Ejecutivo a través del MVOTMA.

Sin recursos, con un modo de participación que puede no ser representativo y, con reuniones que no superan las dos anuales, se hace imposible a los Consejos Regionales de Recursos Hídricos desarrollar los cometidos establecido por ley y por reglamento para cumplir con el mandato Constitucional.

Más grave aun es la omisión del Poder Ejecutivo por no constituir el Consejo Nacional de Agua Ambiente y Territorio creado por la 18.610 para atender los

aspectos nacionales de la PNA. Esta omisión trae aparejada que las competencias del Consejo Nacional de Agua Ambiente y Territorio (con participación de los Usuarios y la Sociedad Civil) pasaron a ser absorbidas por uno solo de los actores involucrados en la gestión del recurso hídrico: el Gobierno.

En la práctica, una parte del Gobierno (el Poder Ejecutivo) absorbió las competencias que la ley atribuye al Consejo Nacional de Agua Ambiente y Territorio. Asimismo, absorbió en los hechos (por carecerse de presupuesto y de apoyo político) las competencias de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos.

La realidad es que con reuniones esporádicas y convocadas únicamente por el Gobierno, los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, como las Comisiones de Cuenca y Acuífero se reúnen con el único fin de ser comunicados de las próximas medidas que ya han sido planificadas y están para ser tomadas. Dándole a la Sociedad Civil y Usuarios escasos minutos para opinar al respecto y poco tiempo para analizar proyectos (de varios años de planificación) y ofrecer propuestas que luego no son tomadas en consideración.

Este comportamiento se puede ver reflejado en el proceso de planificación del Plan Nacional de Aguas que se reglamentó a través del decreto 205/017 del 31 de Julio de 2017. Este proceso, como lo indica el mismo documento inició en el año 2010 y, es recién en su etapa final (agosto de 2016) que se le da conocimiento a la Sociedad Civil y a los Usuarios de su contenido. Se trató una única vez en cada Consejo Regional de Recursos Hídricos como una única vez en las respectivas Comisiones de Cuenca y Acuífero existentes. La excepción fue el Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río Uruguay que la trató en dos oportunidades (una vez en la ciudad de Tacuarembó y otra en la ciudad de Mercedes).

A pesar de que se criticó por parte de la Sociedad Civil y los Usuarios que no participaron en la planificación del mismo así como se destacó el poco tiempo que se les daba para analizar el proyecto, diferentes agrupaciones presentaron propuestas que fueron recibidas pero no tenidas en cuenta.

Esta nueva omisión del Poder Ejecutivo en la planificación del Plan Nacional de Aguas, se ve incrementada cuando uno estudia el referido Plan y observa que la Sociedad Civil y los Usuarios carecen en su gestión de participación real y efectiva. En este sentido, con el nuevo Decreto 205/017, las Comisiones de Cuenca y Acuífero no serán las únicas asesoras; los Consejos Regionales de Recursos Hídricos pasan también a ser asesores para el Gobierno. Como se expresó esta distinción representa una arbitrariedad que obstaculiza conseguir el fin pretendido por la Constitución en su art. 47 y que se refleja en la ley 18.610 a través de tres actores que se encuentran en un mismo nivel de igualdad para gestionar el recurso hídrico.

Ingresando en el análisis de las leyes de Riego con destino Agrario, comenzamos por destacar que la ley original es la 16.858 y la ley 19.553 la modifica y complementa.

El inciso 2º del artículo 1º de la ley 16.858 determina el ámbito de aplicación de las dos normas: **los recursos hídricos de los que puedan disponer legalmente los productores rurales.**

Sin embargo, si atendemos al numeral 2) del art. 47, es inexistente la diferenciación entre recursos hídricos para el abastecimiento de agua potable y

recursos hídricos para el riego con destino agrario. Los recursos hídricos se confunden en lo que es agua y forman una unidad interconectada: ***“Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico”***. (El destacado es mío).

En conclusión, los recursos hídricos que serán destinados al riego agrario son el mismo recurso que se destina al consumo humano y por tanto deben ser gestionados con la participación de los Usuarios y de la Sociedad Civil. Siendo la prioridad de su gestión, el abastecimiento de agua potable a la población.

Pero esto no sucedió y, la planificación de la ley Nro. 19.553 presentó una omisión del Gobierno mayor a la que se presentó en el Plan Nacional de Aguas. Al leerse las Actas de Asamblea de los Consejos Regionales como de las Comisiones de Cuenca y Acuífero, se puede observar como, en reiteradas oportunidades, integrantes de la Sociedad Civil y Usuarios quisieron llevar la discusión del proyecto de ley de riego a estos ámbitos de participación. Pero eso no sucedió y el Gobierno planificó esta nueva ley Nro. 19.553 únicamente desde el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP).

Con la falta de participación de la Sociedad Civil y los Usuarios en la planificación de la ley 19.553, el Poder Legislativo la aprueba. Es decir, en esta nueva omisión del Gobierno, además de la omisión del Poder Ejecutivo que es quien propone la ley a través del MGAP, aparece la omisión del Poder Legislativo que la aprueba omitiendo la participación de los usuarios y la sociedad civil no solo en su planificación, sino que también en la gestión y control de la misma.

En este sentido se manifiesta la inconstitucionalidad e inconvencionalidad por omitirse la participación de la sociedad civil y los usuarios en la gestión (otorgamiento de permisos, autorizaciones y concesiones entre otros) y control de este instrumento relacionado a los usos y servicios del recurso hídrico (art. 5 de la ley 18.610).

En definitiva, el Poder Legislativo a propuesta del Poder Ejecutivo omite el cumplir con el literal b) del punto 1) de las bases de la política nacional de aguas contenidas en el art. 47 de la Constitución (***“...Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.”***) y la del inciso final del punto 1) del mismo artículo (***“Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.”***).

De esta redacción, sancionada por el soberano directo (el Cuerpo Electoral, el Pueblo), así como del art. 19 de la ley 18.610, surge que la Sociedad Civil y los Usuarios tiene derecho a participar de un modo eficaz y real al momento de otorgar las referidas concesiones y/o autorizaciones que se pretenden otorgar con las leyes 16.858 y 19.553. Asimismo deben participar en todas las instancias de planificación, gestión y control de este uso y/o servicio directamente relacionado al recurso hídrico.

Con la ley 16.858, esto no estaba claro ya que la reforma Constitucional del año 2004 no se había producido. Sin embargo, una vez producida la reforma, la ley 16.858 se torna parcialmente inconstitucional en lo que refiere a los órganos que

participarán en la planificación, gestión y control de lo que la ley de riego pretende regular. Con la reforma Constitucional, las personas públicas indicadas en la ley 16.858 para gestionar y controlar los procesos relacionados al riego con destino agrario son insuficientes por no contemplar el mandato Constitucional de participación.

Este problema, a pesar de que no se expresa directamente, es resuelto, por el Poder Legislativo, al crearse la ley 18.610 que determina la Política Nacional de Aguas y a quién corresponde llevarla adelante. Como se expresó, ésta otorga los poderes de planificación, gestión y control a tres niveles de órganos: al Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio; a los tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos (Río Uruguay – Laguna Merín – Río de la Plata y frente marítimo) y; a las Comisiones de Cuenca y Acuífero que se formen para las cuencas entendidas como unidades básicas. Todos ellos con igual representación del Gobierno, Usuarios y Sociedad Civil.

Siguiendo el modo tradicional de interpretación de normas, la ley 19.553 por ser posterior en el tiempo y más específica, debería de prevalecer por sobre lo establecido en la ley 18610.

Sin embargo y salvando el hecho de que el proyecto de ley sufrió modificaciones entre que salió de la COASAS y llegó al Poder Legislativo, se destaca una particularidad de la ley 18610: fue planificada con la participación de la Sociedad Civil y los Usuarios. Este hecho que respeta el mandato Constitucional ubica a la ley 18.610 en un estado que la diferencia de las demás leyes.

Para que se pueda modificar lo establecido por ley 18.610 debe darse un proceso de planificación que cuente con la “participación preceptiva” de la Sociedad Civil y de los Usuarios. De lo contrario se estará omitiendo el mandato Constitucional.

Siguiendo con este razonamiento y con la ley 18.610 vigente, toda ley que quiera ser creada y se encuentre relacionada al recurso hídrico o a los usos y servicios vinculados al mismo, debe contar con la participación en la planificación, gestión y control del sistema creado por esta ley (CNAAT; CRRH y; Comisiones de Cuenca y Acuífero). En este sentido, el Poder Legislativo legisló con omisión al no respetar el carácter preceptivo de los órganos creados por la Ley 18.610 en materia de recursos hídricos. Deviniendo, la ley 19.553 en inconstitucional e inconvencional.

Sin perjuicio de la inconstitucionalidad e inconvencionalidad total de la ley 19.553 por lo que se acaba de explicar, pasaremos a analizar su articulado junto al de la ley 16.858. Y, en cuanto sea necesario, subsanaremos sus omisiones en acuerdo a lo establecido en la ley 18.610, por ser la que respeta el mandato Constitucional de la participación de la sociedad civil y los usuarios en todas las instancias de planificación, gestión y control.

La primera de las contradicciones la encontramos en el **inciso 1º del art. 1º de la ley 16.858** que declara de *“interés general el riego con destino agrario, sin perjuicio de los otros usos legítimos”*. La Constitución, en su art. 47, expresa que el interés general en la materia, lo constituye el cuidado y protección del medio ambiente. Asimismo y dentro del mismo artículo y en relación al modo de llevarse adelante la política nacional de aguas se hace referencia a: conservación y

protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza; gestión sustentable; se establecen las cuencas hidrográficas como unidades básicas y se establece que las aguas constituyen un recurso unitario subordinado al interés general; siendo de prioridad del recurso hídrico el acceso al agua potable y saneamiento.

En definitiva, interpretando el mandato Constitucional y en acuerdo a las competencias establecidas en la ley 18.610, la planificación, gestión y control de estos instrumentos legales para el desarrollo del riego con destino agrario, le compete a los Consejos y Comisiones creados por ella. En este sentido, el MGAP, MTOP, y otros ministerios involucrados sí tiene competencias, pero éstas se deben acotar a su competencia y a su participación dentro de los Consejos y Comisiones referidos.

Sin embargo esto no sucede así. Al estudiar los antecedentes de la ley N° 19.553 en el Distribuido de la Cámara de Senadores Nro. 628/2016, del 12 de abril de 2016, referido al Mensaje y proyecto del Poder Ejecutivo acerca de las modificaciones a la ley de riego Nro. 16.858 se pueden apreciar como éste no solo no tiene en cuenta la ley 18.610 como antecedente, sino que basado en leyes anteriores a la reforma Constitucional del año 2004, tiene la finalidad de construir una competitividad mediante la intensificación “sostenible” de nuestros recursos naturales. Poniendo como ejemplo la ley forestal que hoy permite a la industria de la celulosa colaborar con el sector agroexportador. Asimismo, se dice que sólo se utiliza un 5% del volumen de agua que escurre en un año promedio así como que se podrá producir donde se instale el riego, hasta un 250% más de maíz y 100% más de soja por hectárea. Pero nada dice del ciclo hidrológico ni de cuál es su función. Ni mucho menos de los impactos que tendrá dicha intensificación productiva en aguas que hoy son contaminadas con nutrientes (especialmente el fósforo) provenientes de este tipo de producción que se quiere fomentar con estas leyes de riego con destino agrario.

Se manifiesta aquí la omisión del gobierno no solo en cuanto al derecho de participación, sino que también en cuanto a la protección del Medio Ambiente y bases de la Política Nacional de Aguas que tiene como prioridad el abastecimiento de agua potable a la población.

Del informe del Dr. Gorosito Zuluaga, se pueden apreciar las palabras de Luis Ortega Álvarez acerca de la finalidad última que motiva al Derecho del Medio Ambiente: *“... garantizar la supervivencia del planeta a través de la preservación, conservación y mejora de los elementos físicos y químicos que la hacen posible. Esta finalidad última se descompone en otras finalidades mediatas, entre las que se encontraría, de un lado, la garantía de los recursos y de los elementos esenciales en los que se basa la transmisión de la vida: el aire, el agua, el suelo, y las especies vivas y, de otro, la regulación preventiva de los procesos humanos y naturales que pueden poner en peligro la cadena de elementos que aseguran la vida en el planeta”* (Luis Ortega Álvarez, Concepto de Medio Ambiente, en Tratado de Derecho Ambiental. Directores Luis Ortega Álvarez y Consuelo Alonso García. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia 2013, págs. 35-36).

El texto de la Carta, en armonía con otras leyes nacionales contienen una imperativa finalidad protectora del agua y su integridad; incluso la Carta obliga a la restauración de la Naturaleza invalidando políticas o actuaciones que supongan el riesgo o la certeza de agravar esas circunstancias. En el caso de la ley de riego con destino agrario se quiere imponer una “intensificación productiva” amparada en

actividades agrarias basadas en tecnologías, agroquímicos, pesticidas y fertilizantes de impactos negativos.

La Constitución definió al Recurso Hídrico como unidad, por lo que el riego con destino agrario representa una práctica humana más de las que afectan al Recurso Hídrico. Por tanto, la generación de una política de riego debe ubicarse dentro de la política nacional de aguas. Es decir, debe darse dentro de una planificación territorial que se concrete a partir de planes e instrumentos del ámbito territorial y no predial, o multipredial como lo pretende hacer la ley 16.858 con las modificaciones introducidas con la ley 19.553. En este sentido y a palabras del Dr. Gorosito Zuluaga “... cuando la Carta menciona al ordenamiento territorial se desliga absolutamente de la concepción del territorio como sumatoria de bienes inmuebles de propiedad particular o pública, e instituye un objeto especial de protección que es el territorio en su realidad espacial ecológica, paisajística, social, económica y cultural, incluso intergeneracional, en la que concurren derechos, intereses y competencias, todo lo cual se desprende de la interpretación armónica y contextual de los diferentes numerales del art. 47 constitucional”.

Ya sea en forma directa a través del agua potable o en forma indirecta a través de la producción agraria, el agua es consumida por seres humanos. En definitiva, y sin perjuicio de que se regule el riego con destino agrario, debe darse prioridad a la protección, restauración y conservación del recurso hídrico por representar éste la fuente de un derecho humano fundamental.

La realidad actual muestra un recurso hídrico contaminado, donde una de sus fuentes de contaminación principal es este sistema de producción que se quiere intensificar con las leyes de riego con destino agrario. Como lo establece el literal c) del punto 1) del art. 47 de la Constitución, la primera prioridad es el abastecimiento de agua potable a poblaciones. Dentro de este contexto una política de riego con destino agrario es válida pero secundaria y subordinada a que primero haya agua potable a las poblaciones. Así lo establece el literal d) del punto 1) del art. 47 de la Constitución donde se establece el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento debe hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.

Concluyendo, actualmente hay un interés general enfocado en la restauración del recurso hídrico para que sea apto para consumo humano. Este interés debe ser resuelto antes de satisfacer el interés productivo y económico que se pretende con estas leyes de riego con destino agrario.

“Artículo 2º de la ley 16.858. (Normas técnicas).- El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca establecerá normas técnicas sobre el uso del agua para riego, a las que se deberán ajustar los usuarios.”. Si uno ve los cometidos del CNAAT en los arts. 24, 16 y 13 de la ley 18.610, se aprecia cómo estas normas técnicas deberán surgir de el CNAAT ya que es ahí donde participa la sociedad civil y los usuarios en todas las instancias de planificación como lo es la creación de estas normas técnicas. Por el art. 23 inciso segundo de la ley 18610, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, está integrando este Consejo Nacional de Agua Ambiente y Territorio.

Está más que demostrado que la gestión del recurso hídrico (donde una de sus áreas es el riego) es mucho más compleja y multidisciplinaria de lo que puede abarcar el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca cuyos intereses son

productivos. La Constitución expresa que en esta materia el interés general es un Medio Ambiente (su conservación, protección y restauración) en condiciones necesarias para abastecer de agua potable a la población y, no la ley de riego con destino agrario.

Como ya se expresó, los cursos de agua constituyen una unidad; por lo que aquellos recursos hídricos que se utilizarán para el riego son parte del mismo recurso hídrico que se utiliza para dar agua potable a las poblaciones.

“Artículo 3º. (Otorgamiento).- El uso privativo de las aguas de dominio público con destino a riego podrá ser otorgado por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, mediante concesión o permiso.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas podrá autorizar al concesionario o permisiario a suministrar a terceros agua con destino a riego agrario...”

Sin perjuicio de la participación que puedan tener el Ministerio de Transporte y obra Públicas y el Poder Ejecutivo, está claro por mandato constitucional que estos permisos, concesiones o autorizaciones deben, por el inciso final del punto 1) del artículo 47 de la Constitución, ser dados con la participación de los usuarios y la sociedad civil.

En conclusión y siguiendo con la ley 18.610, estos permisos, concesiones o autorizaciones deben ser otorgados, sin perjuicio de la participación del MTOP por el Consejo Regional de Recursos Hídricos involucrado, en acuerdo con la o las Comisión/es de Cuenta involucrada/s.

Este es el mandato Constitucional. Sin embargo hoy, como está escrita la ley 18.610, el único que tiene potestad para dar los permisos, concesiones o autorizaciones son los Consejo Regionales de Recursos Hídricos o el Consejo Nacional de Agua Ambiente y Territorio –que aun no ha sido creado-. Como se expresó el art. 29 de la ley 18610 es inconstitucional por tratar de asesor a un órgano que por mandato constitucional y legal tiene un poder de participación más eficaz y real que el de un mero asesor.

El Poder Legislativo tuvo la oportunidad, al crear esta ley 19.553, de armonizar la normativa y prever la participación de la Sociedad Civil y los Usuarios pero no lo hizo. Simplemente omitió el mandato Constitucional y dejó lo que preveía la ley 16.858. Sin perjuicio de que toda la norma es Inconstitucional e inconveniente por omitir la participación de la Sociedad Civil y Usuarios en su planificación, la omisión a la que se hace referencia en este artículo podría ser subsanada en una reglamentación posterior. El CNAAT así como los CRRH y las Comisiones de Cuenca y Acuífero orbitan al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MOVTMA) que es parte del Poder Ejecutivo. En este sentido, si la reglamentación tiene en cuenta su participación, la omisión puede ser subsanada.

Artículo 4, numeral primero, de la ley 16.858 modificado por el art. 1 de la ley Numero 19.553 de 2017.

Nuevamente no es al Poder Ejecutivo a quién corresponde, en forma exclusiva, establecer dichos puntos. El Poder Ejecutivo, según surge de la reforma Constitucional y de la ley 18.610, es parte de una pata más de las tres que se necesitan para gestionar el recurso hídrico Agua (la sociedad civil y de los usuarios son las otras dos). Ellos tienen que participar y es la ley 18.610 la que da las pautas de como participar.

Este artículo es similar al anterior en cuanto la omisión manifiesta en el numeral 1) del art. 4 de la ley referida puede ser subsanada en el Decreto Reglamentario. Para esto se debe dejar constancia en el decreto que la parte del Poder Ejecutivo a quien corresponde determinar si existe agua en cantidad y calidad así como quien cuenta con el poder para reservar un porcentaje de volumen de aguas para otros usos o fines en forma adicional al caudal ambiental, son los órganos creados por la ley 18.610 que orbitan el MVOTMA y si son parte del Poder Ejecutivo.

Artículo 5 modificado por el art. 2 de la ley 19.553 de 2017 (concesión condicionada).

Por ley 18.610 el Ministerio correspondiente es el MVOTMA a través de los órganos con participación de la Sociedad Civil y los Usuarios que orbitan este ministerio. En este caso y debidamente subsanada la omisión del art. 29 de la ley 18.610, será la Comisión de Cuenca involucrada así como el Consejo Regional de Recursos Hídricos involucrado a quienes corresponda otorgar estas concesiones condicionadas.

“Artículo 6º de la ley 16.858. (Caducidad de la concesión).- Sin perjuicio de lo dispuesto por el [artículo 173 del Código de Aguas](#), el Ministerio de Transporte y Obras Públicas podrá declarar la caducidad de la concesión de uso de agua para riego, sin derecho del concesionario a indemnización, cuando incurriere en incumplimiento grave del plan de uso y manejo de suelos y aguas, a juicio del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

La caducidad prevista en este Artículo será sin perjuicio de las sanciones que correspondan al infractor por el [Artículo 285 de la Ley Nº 16.736](#), de 5 de enero de 1996.”

En este artículo es manifiesta la inconstitucionalidad e inconveniencia. A diferencia de los artículos anteriores donde se hace referencia al Poder Ejecutivo y por tanto el mandato Constitucional puede ser salvado en una etapa de reglamentación; en este artículo se da poder a dos Ministerios que carecen de participación de los Usuarios y la Sociedad Civil.

Este artículo hace a la participación en la gestión y control. Y por tanto deben de participar de un modo real y efectivo la Sociedad Civil y los Usuarios. ¿Cómo? A través de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos como de las Comisiones de Cuenca y Acuífero. Incluso en esta oportunidad puede llegar a participar el CNAAT.

Art. 7 y 9 de la ley 16.858.

El plan de manejo de aguas debe ser aprobado por el Consejo Regional de Recursos Hídricos donde se vaya a desarrollar el emprendimiento así como por la Comisión de Cuenca involucrada. El MGAP carece de participación de la Sociedad Civil y los Usuarios y; la presentación de un plan de usos de agua representa una etapa de planificación en la que tienen derecho a participar de un modo real y efectivo.

Art. 12 de la ley 16.858, redacción dada por los art. 3 de la ley 19.553.

El inciso 3ro. del art. 12 expresa “...*Excepcionalmente, el Poder Ejecutivo podrá autorizar la participación de entidades o fondos propiedad de nacionales o extranjeros...*”

Se presenta el mismo inconveniente que en artículos anteriores. ¿A qué parte del Poder Ejecutivo se hace referencia? Por reglamento tiene que expresarse que a quién corresponde otorgar estas autorizaciones excepcionales es a los órganos que giran en la órbita del MOVTMA y que fueron creados por la ley 18.610.

Por ser los directamente afectados por el emprendimiento, deben participar, principalmente, los usuarios y sociedad civil de la Comisión de Cuenca del lugar. Del modo en el que está redactado el art. 29 de la ley 18.610, de momento, esta hipótesis presenta la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del artículo referido por tratar de asesores a aquellos que tienen vinculación directa con la gestión y control del recurso hídrico involucrado.

Dentro de este estudio no podemos dejar de mencionar el **inciso final de art. 15 de la ley 16.858**: “...*La responsabilidad de los miembros por las deudas sociales será siempre limitada al monto de sus respectivos aportes*”.

Acá se hace referencia a las deudas sociales pero nada se dice respecto a los daños y perjuicios ocasionados al medioambiente.

Los problemas ambientales que pueden llegar a causar estos emprendimientos pueden ser mayores a los de la propia inversión.

Sin embargo, la responsabilidad por daños al medio ambiente se encuentra amparada en el **inciso final del art. 1º de la ley 16.858** que remite a otras disposiciones. Entre ellas a la ley 16.466 del 19 de enero de 1994, referida a la evaluación de impacto ambiental. Esta norma a través de su artículo 4º expresa que será civilmente responsable aquel que dañe el medio ambiente en violación a lo establecido en los artículos de la presente ley.

Artículo 17 de la ley 16.858.

Este refiere a la creación de un jurado por contrato social. Como es sobre algo que afecta directamente la gestión del recurso hídrico, tienen que participar la sociedad civil y los usuarios. Los usuarios ya están representados, falta la sociedad civil. Siguiendo el espíritu de la Constitución, parece que estos jurados deben ser las Comisión de Cuenca involucrada y/o en su caso el Consejo Regional de Recursos Hídricos involucrado.

Inciso final del art. 21 de la ley 16.858, modificado por el art. 9 de la ley numero 19.553 de 2017.

En su inciso final se autoriza al Ministerio Competente a solicitar la demolición de las obras por incumplimiento. Entendemos que no es únicamente al Ministerio Competente a quien debe corresponder esta facultad. La Sociedad Civil y los Usuarios deben de participar en todas las instancias de control referidas a los recursos hídricos. Este inciso es inconstitucional e inconvencional por omisión, en cuanto a quién corresponde iniciar judicialmente la demolición de las obras referidas. Entendemos que esta acción judicial debe de ser otorgada además y por lo menos al CNAAT y/o al CRRH involucrado y/o a la CCA involucrada.

“Artículo 23 de la ley 16.858. (Beneficios promocionales).- El Poder Ejecutivo podrá conceder los beneficios promocionales previstos en el [Decreto-Ley N° 14.178](#), de 28 de marzo de 1974, modificativos y concordantes, en favor de las obras hidráulicas que se construyan a partir de la vigencia de la presente ley.

El proyecto, se presentará ante la Comisión Honoraria Asesora en Riego, la cual, previa opinión de cada Ministerio que la integra, se expedirá proponiendo las medidas promocionales que se entiendan justificadas”.

Nuevamente, los usuarios y la sociedad civil tienen el derecho y el deber constitucional de participar en todas las instancias de planificación y gestión en cuanto a los recursos hídricos refiere. La Comisión Honoraria Asesora en Riego no es vinculante por lo que su participación es real pero no es efectiva.

Además, como ya se hizo mención, el art. 5º de la ley 18.610 prevé otras instituciones para tratar los usos y servicios vinculados al Agua. En este sentido, la Comisión Honoraria Asesora en Riego deberá fusionarse o integrarse al CNAAT a los CRRH y a las CCA.

Artículo 26 (Sanciones) de la ley 16.858.

“La contravención a las obligaciones impuestas por la presente ley y por el [Decreto-Ley N° 15.239](#), de 23 de diciembre de 1981, facultarán a los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca o de Transporte y Obras Públicas, según corresponda, a imponer multas que se graduarán según la gravedad de la infracción y los antecedentes del infractor entre un mínimo de 10 UR (diez unidades reajustables) y un máximo de 10.000 UR (diez mil unidades reajustables).”

Nos encontramos ante la misma inconstitucionalidad e inconventionalidad por omisión, los usuarios y la sociedad civil deben de participar en todas las instancias de control en cuanto a los recursos hídricos refiere. Asimismo, el producido de la sanción, debería de estar destinado a los órganos creados por la 18.610 a efectos de que se reciba el dinero quien gestiona el recurso.

Art. 27 al art. 31 Capítulo VII Comisión Asesora de Riego y Capítulo VIII Juntas Regionales Asesoras de Riego.

Con la entrada en vigor de la reforma Constitucional, esta Comisión y las Juntas Regionales son inconstitucionales e inconventionales ya que se presentan la misma inconstitucionalidad del art. 29 de la ley 18.610. Es decir, trata de asesores a estas Comisiones y Juntas cuando por tener participación de la sociedad civil y de los usuarios, deberían tener un carácter vinculante.

Asimismo, entendemos que los cometidos de estos dos órganos fueron absorbidos por la ley 18.610. Por lo que en lo que a estos artículos refiere, además de ser inconstitucionales e inconventionales, su materia fue absorbida por la nueva ley de política nacional de aguas numero 18.610. ¿Por qué fue absorbida? Mientras que la participación que da la ley de riego es con una representación desigualitaria entre el Gobierno y los demás actores; la ley 18610 da una participación de igual representación entre el Gobierno, los Usuarios y la Sociedad Civil.

Art. 17 de la ley 19.553. (evaluación ambiental de estrategias)

Es correcta la apreciación de que es al Poder Ejecutivo a quien compete esta facultad, pero no es a cualquier parte del Poder Ejecutivo. Hay que atender el

mandato Constitucional y luego el Legal, la ley 18.610. Es al MVOTMA a través del CNAAT y de cada CRRH en cuanto le corresponda, a quienes compete establecer el procedimiento y demás condiciones para la realización de evaluaciones ambientales de las estrategias de fomento de riego y el conjunto de obras hidráulicas para riego con destino agrario. El fundamento radica en que estas evaluaciones hacen a la planificación y gestión del recurso hídrico.

Asimismo y en atención a lo expuesto en referencia al art. 1º de la ley 16.858, esta evaluación ambiental estratégica tiene que ser anterior y obligatoria, no facultativa como lo indica la norma. La protección del Medio Ambiente es de interés general mientras que el riego con destino agrario no lo es.

Art. 19 de la ley 19.553

¿Quién es la Autoridad Nacional de Aguas? Sin perjuicio de la participación que deben de tener los Consejos y Comisiones en los diferentes momentos que presentan estas leyes de riego con destino agrario, entendemos que Autoridad Nacional de Aguas son los órganos creados por la ley 18.610 actuando en acuerdo a lo que disponga la reglamentación. Para la hipótesis de este artículo debe ser el CNAAT en acuerdo con el CRRH y las CCA relacionadas al lugar donde se pretenda llevar el sistema de riego multipredial. Ya que como se expresó representan los ámbitos donde la sociedad civil y los usuarios cuentan con igual representatividad.

Hasta aquí analizamos la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de estas leyes de riego con destino agrario desde el derecho a la participación y su relación con la protección del Medio Ambiente (posibilidades de contaminación, destrucción, depredación y degradación).

CONCLUSIONES:

Presupuestos de Omisión:

1. **Incumplimiento de un deber.** Dos son los deberes incumplidos por el Gobierno: **i)** deber de dar participación a los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control de los recursos hídricos; **ii)** deber de ordenar el territorio con el objetivo de conservar, proteger y restaurar la naturaleza. En este sentido, el Estado dentro del ámbito de participación creado por la ley 18.610, debió haber comenzado todo un proceso de planificación basado en estudios científicos.
2. **Plazo razonable (adecuado).** **i)** Luego de ser modificada la Constitución en el año 2004, comienza a desarrollarse la COASAS, órgano dentro del Poder Ejecutivo con participación de la Sociedad Civil y de los Usuarios. A pesar de que se comienza a trabajar con un buen impulso, luego de ser creada la ley 18.610, la participación de la Sociedad Civil y los Usuarios comienza a ser cada vez menos participativa y deja de ser tenida en cuenta. Tal es así que no existen

antecedentes en las leyes de presupuesto para llevar adelante esta política Público-Privada, ni antecedentes de participación en la planificación de la ley 19.553; **ii)** En cuanto a la planificación del territorio, es razonable la existencia de un tiempo necesario para desarrollar los estudios e informes científicos que permitan crear una política en acuerdo al mandato Constitucional. Sin embargo, en materia de Medio Ambiente existen los principios de prevención y especialmente el de precaución que permiten tomar medidas de protección sin perjuicio de que los conocimientos que se tengan sean todavía insuficientes.

3. **Lesión de derechos. i)** se está lesionando el Derecho de Participación; **ii)** se están fomentando y dando prioridad a políticas productivas en los recursos hídricos sobre políticas de abastecimiento de agua potable. Todo esto sin los conocimientos científicos necesarios y con una realidad que muestra al recurso hídrico contaminado. Esto pone en riesgo el derecho humano fundamental de acceso al agua potable.
4. **Intencionalidad. i)** Lo que comenzó con una participación real y efectiva se fue deformando y transformando en ausencia de participación. Tratar de asesores a las Comisiones de Cuenca y Acuífero cuando son las unidades básicas de la gestión del recurso hídrico; omitir dar presupuesto al efecto en las respectivas leyes de presupuesto; omitir la creación de la CNAAT; planificar un plan nacional de aguas durante siete años y darlo a conocer en el último semestre antes de ser aprobado; planificar una reforma a la ley de riego con destino agrario por fuera de los ámbitos creados por la ley 18.610 y sin participación de la sociedad civil y usuarios; crear un ley de riego con destino agrario sin la participación de la sociedad civil y usuario en sus etapas de gestión y control. Estos son solo algunos ejemplos de la intencionalidad del Gobierno en la lesión del derecho de participación; **ii)** realizar los estudios necesarios para desarrollar una política como la que plantea el art. 47 de la Constitución requieren tiempo y dinero. Además, limitará las posibilidades de desarrollo a aquellas actividades que sean “amigables” con el medio ambiente. En este sentido hay una prioridad marcada por la Constitución y es el acceso al agua potable. Encarar esta prioridad no solo tiene gastos directos para el Estado sino que lo llevan a controlar y exigir que se cambie el modo de desarrollo de actividades que hoy se desarrollan vinculadas al agua. Como lo dice la Constitución, las razones de orden social deben prevalecer sobre las de orden económico. Sin embargo, al analizar las decisiones del Gobierno queda de manifiesto una intención donde lo económico prima por sobre lo social.

BIBLIOGRAFÍA

- Convención Americana sobre Derechos Humanos Comentada. Coordinadores Christian Steiner y Patricia Uribe. Konrad Adenauer Stiftung y Suprema Corte de Justicia de la Nación. Agosto 2014.

- La Ley De Riego Frente Al Derecho Ambiental y Del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Constitucional. Dr. Ricardo Gorosito Zuluaga y Dr. Arq. Pablo Ligrone Fernandez. Montevideo Abril de 2018.
- Vocabulario Jurídico. Couture. Depalma. 1993