

# **SANEAMIENTO**

**Historia y Marco Jurídico**

Ac. Prof. Dr. Gaston Casaux

- En materia de saneamiento a las poblaciones, nuestro país desde sus orígenes en el siglo XIX hasta la actualidad, la evolución ha sido continua tanto en la extensión de los sistemas colectivos como en la incorporación de tratamiento de efluentes.
- Las primeras obras de saneamiento colectivo del país se realizaron en Montevideo **en 1854 por la empresa del señor Juan José Arteaga** como consecuencia de los problemas existentes de higiene pública. Con estas obras, Montevideo se convirtió en la primera ciudad de América del Sur en contar con una red de colectores.
- Después de casi sesenta años de concesión, el saneamiento pasó a estar en la órbita de la Intendencia de Montevideo y así se mantiene hasta el día de hoy. A partir de ese momento, **se inició la construcción de un catastro confiable de red de colectores y la elaboración del Plan General de Obras para la ciudad de Montevideo, conocido como *Plan Maggiolo* (1922)**, en honor al insigne ingeniero, profesor y decano Carlos Maria Maggiolo, bautizándose una avenida importante en el barrio de Punta Carretas, cercano a la Facultad de Ingeniería, en las proximidades del Parque Rodó, que permitió que se multiplicara por nueve el área saneada, respecto al período de la concesión.

- Posteriormente, la profunda crisis que atravesó el país hizo que se postergaran las obras de saneamiento, lo que provocó deterioro de playas y un incremento de las demandas no satisfechas de algunos barrios. Esta situación empezó a revertirse hacia fines del siglo XX como consecuencia de una planificación a largo plazo que incrementa la cobertura de saneamiento y mejora el servicio prestado, permitiendo en algunos casos la recuperación de cuerpos de agua.
- En 1868, Enrique Fynn obtuvo la concesión para instalar el Sistema de Abastecimiento de agua de Montevideo con una usina sobre el río Santa Lucía, a unos 56 kilómetros de la ciudad en la localidad denominada Aguas Corrientes, Departamento de Canelones.
- En el año 1879, los concesionarios cedieron la gestión a la compañía inglesa The Montevideo Waterworks Co. Ltda., que tuvo a su cargo el servicio hasta que el Estado lo tomó en febrero de 1950.
- En el interior del país, el saneamiento y la provisión de agua corriente se iniciaron en 1911 con la creación de la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas, con el cometido de dotar de agua y saneamiento a las 18 capitales departamentales, Cerro de Montevideo y Punta del Este. En el año 1918 se inauguraron las primeras obras de abastecimiento de agua y alcantarillado en las ciudades de Salto, Paysandú y Mercedes.

- En 1929 contaban con agua potable y red cloacal las ciudades de Salto, Paysandú, Mercedes, San José, Treinta y Tres, Rocha y Florida. En 1940, la Dirección de Saneamiento atendía 350.000 habitantes.
- En 1952 se creó la Administración de las Obras Sanitarias del Estado –la **OSE**–, por la **ley 11.907** de 11/12/52, como servicio descentralizado del Ministerio de Obras Públicas. Entre sus **cometidos** se le asignaron la prestación del servicio de agua potable en todo el país y el alcantarillado (excepto en Montevideo), celebración de convenios para obras para alcantarillado o abastecimiento de agua potable y el estudio, construcción y conservación de todas las obras destinadas a los servicios referidos.
- La ley orgánica de la Administración ha determinado su competencia y establece que «La prestación del servicio y los cometidos del organismo deberán hacerse con una orientación fundamentalmente higiénica, anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico».

- Entre 1952 y 1970, OSE construyó redes de saneamiento en las ciudades de más de 10.000 habitantes.
- A partir de 1980 se incorporaron sistemas de bombeo, lo que permitió ampliar el servicio de saneamiento más allá de las cuencas conducidas por gravedad. Desde 1990 se desarrollan grandes inversiones en plantas de tratamiento en localidades con red. Pocos años después se generan nuevos servicios y se concretan planes directores de saneamiento para localidades de más de 1.000 habitantes.
- En el año 2005, OSE comenzó un fuerte incremento de inversión en saneamiento que se plasmó claramente a partir del 2010. A partir de la reforma de la Constitución en 2004 se incrementaron las inversiones en infraestructuras de saneamiento en todo el país, tanto en redes como en plantas de tratamiento de efluentes, principalmente en los últimos diez años, pasando de 10 a 40 millones de dólares estadounidenses promedio por año.
- Desde la instalación de las primeras redes de saneamiento en 1854, se fue desarrollando abundante legislación referente a la temática del agua y el saneamiento. Se destaca la creación de la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas (1911), la Ley Orgánica de Salud Pública (1934), la Ley Orgánica Municipal (1935), y la Ley de creación de las Obras Sanitarias del Estado (1952).

- El **Código de Aguas**, sancionado por Decreto- ley 14.859 de 15/12/78 y vigente a partir del 1/9/79, desgajándose del Código Rural al cual estuvo adscripto desde 1875, sienta los principios para la gestión y administración de las aguas y configura un hito en la evolución del marco normativo e institucional del agua en el Uruguay.
- En 1979, a través del decreto reglamentario del referido Código de Aguas, **253/79** de 19/5/79, conocido como de la **Calidad de las Aguas**, regula la prevención de la contaminación de todos los cursos de aguas del país y se incluyen estándares para los vertidos a curso de agua e infiltración de efluentes.
- En la década de los años noventa, el país consolida la preservación del ambiente y la tutela de los recursos naturales como una política nacional. En este contexto, se crea por Ley 16.112 de 30/5/90 el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA \* hoy M/Ambiente por Leyes 19.889 (LUC) de 9/7/20- y 19.924 (Presupuesto) de 18/12/20) al que, corresponde el control de la contaminación y la calidad de las aguas así como la protección del ambiente.
- En este marco, se aprueban instrumentos claves para la gestión ambiental: la Ley 16.466 de 19/1/94 de Evaluación de Impacto Ambiental, la Ley 17.284 de 22/2/00 de Creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la Ley 17.283 de 28/11/00 General de Protección del Ambiente.-

- En 2004, a partir de una iniciativa de organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía debate y aprueba, a través de un plebiscito, la reforma del artículo 47 de la Constitución, a través del cual se introduce un cambio de paradigma con relación a la protección del ambiente, la gestión de los recursos naturales y, en particular, de los recursos hídricos. Con respecto al saneamiento, **se destaca la declaración del acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales**, el requisito de que la prestación de estos servicios deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico y de que *el servicio público de saneamiento y de abastecimiento de agua serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.*

- **Reforma Constitucional de 31/10/04** (Plebiscito).-
- *Artículo 47 de la Constitución de la República*
- **SECCIÓN II - DERECHOS, DEBERES & GARANTÍAS**
- **CAPÍTULO II. Artículo 47.-**
- *La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.*
- *El agua es un recurso natural esencial para la vida.*  
***El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.***
- *1) La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:*

- *a) **el ordenamiento del territorio**, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.*
- *b) **la gestión sustentable**, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. 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.*
- *c) **el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones**, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.*
- *d) **el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico**. Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.*

- 2) *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.*
- **3) *El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.***
- 4) *La ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.*

- **Ley 18.610 (Política Nacional de Aguas).**-
- **CAPÍTULO V - AGUA POTABLE & SANEAMIENTO**
- **Artículo 14**
- *El objetivo de la política en agua potable y saneamiento es asegurar la universalidad del acceso a los mismos, sobre la base de que las razones de orden social priman por sobre las de orden económico.*
- *El saneamiento comprende el alcantarillado sanitario u otros sistemas para la evacuación, tratamiento o disposición de las aguas servidas.*
- **Artículo 15**
- *El Estado fomentará la eficiencia en el uso del agua potable y en los sistemas de saneamiento, promoviendo el uso racional del agua y atendiendo los aspectos culturales y educativos.*

- El **decreto 78/10**, reglamentario de la ley 18.610, define el concepto de saneamiento, describiendo los sistemas para la prestación de los servicios y estableciendo que la Dinagua, regulará las condiciones para su implementación.
- Por decreto 205/17 del 31 de julio de 2017, se aprueba el Plan Nacional de Aguas que aborda el tema del agua de manera integral y con una mirada estratégica de largo plazo. El PNA contiene programas específicos en materia de agua y saneamiento, proponiendo la elaboración de un Plan Nacional de Agua Potable, Saneamiento y Drenaje Urbano.
- Acompañando la evolución de las políticas ambientales, se promulgan la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (ley 18.308, de 18/6/08) y sus posteriores reglamentaciones, que refuerzan la competencia de los Gobiernos Departamentales en la planificación del territorio.
- Con el objetivo de reforzar, articular y coordinar la ejecución de las políticas públicas de ambiente, agua y cambio climático, se crean en 2015 la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático y en 2016 el Sistema Nacional Ambiental y el Gabinete Nacional Ambiental.
- En el ámbito de los Gobiernos departamentales, las ordenanzas de sanitarias internas incluyen criterios para la construcción de sistemas de saneamiento en sitio para las viviendas. Existe, además, diversidad y variación en las ordenanzas en cuanto al servicio de barométricas.

**Principales normas vigentes.-**

- **Ley 3.817** de 15/7/1911- Con la promulgación de la **ley de Reorganización del Ministerio de Obras Públicas**, se crea la Dirección de Saneamiento.
- **Ley 4.799** de 28/7/1913- Se define, en el **Cometido para Gobierno Departamental de Montevideo**, que el servicio de alcantarillado de Montevideo pasa a ser estatal, adjudicándose el estudio, construcción y conservación del mismo.
- **Ley 9.202** de 12/1/34 –Por la **Ley Orgánica de Salud Pública, Asistencia e Higiene**, se establecen las competencias del Ministerio de Salud Pública en materia de saneamiento, entre otros.
- **La Ley 9.515** de 28/10/35 (LOM) o **Ley Orgánica Municipal**, donde se establece que la administración del saneamiento es competencia del intendente, de acuerdo y en la medida en que fijen las leyes especiales que organicen la transferencia de estos servicios a los municipios.

- **Ley 11.907 de 19/12/52 -Ley orgánica de OSE** se crea la Administración de Obras Sanitarias del Estado con el cometido de prestar el servicio de abastecimiento de agua potable a todo el país y saneamiento al interior.
- **Ley 13.493 de 20/9/66-** La **ley de Centros Poblados** establece que las autoridades públicas competentes no autorizarán el fraccionamiento del suelo urbano a aquellos lotes que no hayan previsto el adecuado abastecimiento de agua potable. Este artículo se modifica con la ley 18.308, del año 2008, ampliándose a los sistemas de saneamiento.

- **Decreto-ley 14.440 de 14/10/75**- Se establece en dicha norma, **Alcantarillado separativo, aguas pluviales, aguas residuales** las condiciones de conexión a la red de alcantarillado separativo existente y su carácter obligatorio para los propietarios con frente a la vía pública.
- **Decreto 216/76 de 22/4/76**- El **decreto reglamentario de la ley 14.440** define las condiciones para evacuación de aguas residuales donde exista sistema de alcantarillado separativo.
- **Ley 14.859 de 15/12/1978**- Con la aprobación del **Código de Aguas**, se establece que la autoridad nacional es el Poder Ejecutivo con las siguientes competencias: formular la Política Nacional de Aguas, limitar los usos, decretar reservas, establecer prioridades, y prevenir y controlar la contaminación; la primera prioridad de uso es el abastecimiento a poblaciones.

- **Decreto 253/79** de 9/5/79- El decreto reglamentario del **Código de Aguas** establece estándares de calidad para la prevención y el control de la contaminación de aguas.
- **Decreto 497/988** de 3/8/88- Se decreta el **control de barométricas, públicas o privadas**, por el cual se prohíbe el vertido de barométricas en las aguas o en lugares que puedan derivar en ellas.
- **Ley 16.361** de 26/4/93- Por la **ley de Concesión del Arroyo Maldonado**, se faculta al Poder Ejecutivo a aprobar la concesión del servicio público de abastecimiento de agua potable y saneamiento al este del arroyo Maldonado a la empresa adjudicataria de la licitación pública internacional n.º 25 de la Administración de Obras Sanitarias del Estado.

- **Ley 16.466** de 19/1/94 -Mediante la **ley de Evaluación del Impacto Ambiental**, se declara de interés general y nacional la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación, así como la prevención del impacto ambiental negativo o nocivo, y en su caso la recomposición del medio ambiente dañado por actividades humanas.
- **Ley 16.736** de 5/1/96- Se autoriza a OSE a través de dicha **ley de Presupuesto**, previa aprobación del Poder Ejecutivo, a otorgar bajo régimen de concesión de obra pública, la realización de obras y la prestación del servicio de saneamiento y de suministro de agua potable en el interior del país.
- **Ley 17.598** de 13/12/02- Por la **ley de Creación de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)**, se crea esa unidad como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo. La competencia será la regulación en materia de calidad, seguridad, defensa del consumidor y posterior fiscalización, en lo que refiere a saneamiento, a la recolección de aguas servidas a través de redes, la evacuación de estas y su tratamiento, en cuanto sean prestados total o parcialmente a terceros en forma regular o permanente.

- **Artículo 47 de la Constitución** -Plebiscito de 31/10/04- En la Reforma de la **Constitución de la República**, se consagra el acceso al agua potable y al saneamiento como derecho humano fundamental; se establecen las bases para la Política Nacional de Aguas; se establece que el servicio público de saneamiento y el servicio público de agua para consumo humano deben ser prestados exclusivamente y directamente por personas jurídicas estatales.
- **Decreto 349/05** de 21/9/05- **Decreto reglamentario de la ley de Evaluación del Impacto Ambiental**, mediante el cual se regula el otorgamiento de autorizaciones ambientales.
- **Ley 17.902** de 23/9/05- **Creación de la Unidad de Gestión Desconcentrada** en Maldonado, dentro de la estructura funcional de la Ose y con el objeto de prestar el servicio público de saneamiento y abastecimiento de agua para el consumo humano en el Departamento de Maldonado.
- **Ley 17.930** de 19/12/05 -Por dicha Ley de Presupuesto en su art. 328 se crea la **Dirección Nacional de Agua y Saneamiento** y la **Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (Coasas)** (art. 331), en el ámbito del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

- **Ley 18.003** de 14/8/06- **Aguas de la Costa**: se autoriza a OSE a adquirir hasta el 100 % de las acciones de la empresa Aguas de la Costa S. A.
- **Ley 18.046** de 24/10/06- **Rendición de Cuentas ejercicio 2005**: se crea la unidad ejecutora 005 **Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (Dinasa)** en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- **Ley 18.308** de 18/6/08- Por la **Ley de Ordenamiento Territorial & Desarrollo Sostenible** se definen las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia, así como las condiciones en cuanto a servicios que se deben cumplir para categorizar los suelos.

- **Decreto 32.952** dictado por la **Junta Departamental de Montevideo** de 2/6/09, por el cual se aprueba el **marco normativo departamental/municipal, en materia de instalaciones sanitarias**, con el objeto de homogeneizar y mejorar su conocimiento y aplicación. Bajo la figura de Ordenanza de Instalaciones Sanitarias Internas, se aprobó el mismo texto normativo en el Departamento de Canelones, en el marco del trabajo coordinado por *Agenda Metropolitana* con el objetivo de aplicar las mismas especificaciones para la sanitaria interna de ambos departamentos.

- **Ley 1.8610** de 2/10/09- Se instaure la **Ley de Política Nacional de Aguas**, estableciendo los principios rectores de la Política Nacional de Aguas, dando cumplimiento al inciso 2° del artículo 47 de la Constitución.
- **Decreto 523/09** de 16/11/09- En los **Instrumentos y procedimientos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible**, se plantea la necesidad de que los instrumentos departamentales definan para cada zona las condiciones a cumplir para los sistemas de saneamiento.

- **Decreto 78/10** de 24/2/10- Reglamenta la **Ley sobre la Política Nacional de Aguas**, definiendo el concepto de saneamiento, describiendo los sistemas para la prestación de los servicios y estableciendo que la Dinasa (hoy Dinagua) dispondrá las condiciones para su implementación.
- **Ley 18.719** de 27/12/10- Por la **Ley de Presupuesto ejercicio 2010-2014**, se modifica la denominación Dinasa, y pasa a conocerse como Dirección Nacional de Aguas (Dinagua) (art. 613).

- **Ley 18.840** de 23/11/11 - **Ley de Conexión a las Obras de Saneamiento**, declarándose de interés general y obligatorio la conexión a las redes públicas de saneamiento existentes en el país o que se construyan en el futuro.
- **Decreto 59/13** de 18/2/13- Reglamenta la Ley **18.840**, regulando la conexión a red pública de saneamiento, estableciendo la posibilidad de acceso a subsidios para la conexión a personas en situación vulnerabilidad.
- **Ley 19.355** de 19/12/15 (**Presupuesto-** Se instaura en la sede del **Poder Ejecutivo** la *Secretaría Nacional de Ambiente, Aguas y Cambio Climático*).

- Por **Decreto 172/16** de 6/6/16- Se crean el **Sistema Nacional Ambiental** y el **Gabinete Ambiental**, reglamentándose el artículo 33 de la ley 19.355, relativo a la creación de la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático.
- **Decreto 205/17** de 31/7/17- Aprobación del **Plan Nacional de Aguas**.
- **Decreto 14/20** de 13/1/20- por el cual se crea el **Plan Nacional de Saneamiento**.-

