

**LA CONSTRUCCIÓN DE CANALES NAVEGABLES
EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL.
UNA ASIGNATURA PENDIENTE
DE LA CLÁUSULA DEL PROGRESO**

**CONSTRUCTION OF WATERWAYS IN THE NATIONAL
CONSTITUTION. AN UNRESOLVED MATTER
OF THE PROGRESS CLAUSE**

JUAN MARCELO GAVALDÁ¹

Recibido: 12 de junio de 2020
Aprobado: 30 de julio de 2020

1. Abogado (Universidad de Buenos Aires). Profesor en Ciencias Jurídicas (Universidad del Salvador). Diplomado en Derecho Constitucional Profundizado (Universidad Austral). Docente de Derecho Constitucional (Universidad de Belgrano). Docente de Derecho de la Integración (Universidad de Buenos Aires). Docente de Derecho Administrativo y de Derecho Público Provincial y Municipal (Universidad Nacional de José C. Paz). Vocal del Instituto de Derecho Constitucional de la Asociación Argentina de Justicia Constitucional. Miembro adherente del Instituto Nacional Browniano. Correo electrónico: juanmarcelogavalda@yahoo.com.ar.

Agradezco al Ing. Luis Braceras y al escritor Eduardo Cormick, que me permitieron entrevistarlos, y a la Abg. Sofia Calderone por su valiosa colaboración en la revisión de los sucesivos borradores. Finalmente, dedico este trabajo a la memoria de mi amigo, el Abg. Pedro Campos –quien aportó a mi investigación información indispensable– y falleció el 20/7/2020 a causa del COVID-19.

RESUMEN

La Constitución Nacional encomendó al Congreso Nacional promover la construcción de ferrocarriles y canales navegables, además de la exploración de los ríos interiores (art. 75, inciso 18). A diferencia de lo sucedido con los ferrocarriles, poco y nada se hizo respecto de los canales navegables.

Este artículo recoge estudios e investigaciones referidas a la navegación interior, aprovechando ríos existentes conectados a través de canales artificiales, como una forma de lograr en el siglo XXI las metas constitucionales encomendadas al gobierno federal hace más de 160 años.

PALABRAS CLAVE

Cláusula del Progreso; Canales navegables; Exploración de los ríos interiores; Manda constitucional.

ABSTRACT

Our Constitution provides that the Congress should enact legislation promoting the construction of railways and waterways, besides the exploration of inland rivers (article 75, subsection 18). Much of this has been accomplished, excepted anything concerning waterways.

This article collects studies and research referred to inland navigation taking advantage of existing rivers connected through man made channels as a way of achieving in the 21st century the constitutional goals entrusted to the federal government more than 160 years ago.

KEYWORDS

Progress Clause; Waterways; Exploration of inland rivers; Constitutional task.

PARA CITAR ESTE TEXTO

Gavaldá, Juan M., “La construcción de canales navegables en la Constitución Nacional. Una asignatura pendiente de la cláusula del progreso”, *FORUM: Revista del Centro de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina*, N° 10, 2020, pp. 89-136

I. INTRODUCCIÓN

En nuestro país, productor mundial de materias primas por excelencia, la cuestión relativa al costo del transporte de mercaderías hacia los puertos de ultramar resulta de vital interés para la competitividad de las exportaciones y, por ende, para el desarrollo de nuestra economía.

Desde hace décadas, las cargas de exportación viajan desde el interior del país hasta los puertos de salida en camiones, mientras que un porcentaje bastante menor lo hace en ferrocarriles. Otra cantidad, aunque insignificante, lo hace a través de barcasas fluviales. Así, por ejemplo, el costo por traslado de una tonelada de granos por camión se aproxima a 60 dólares, monto mucho más elevado al de transportarlos desde Rosario a Rotterdam².

Sobre esto, Gianola Otamendi explica que la canalización de cursos de agua es una vieja artimaña de la ingeniería, inicialmente empleada para llevar agua para beber y regar; existiendo vestigios de acueductos romanos, egipcios, incas, chinos, y agrega que, al presente, el uso del hormigón, los medios de bombeo, de achique y de filtrado, la construcción de ascensores, esclusas y compuertas (móviles y flotantes), así como el manejo de sedimentos, han adquirido un nivel de

2. Los datos fueron tomados de la exposición realizada el 11/4/2018 ante el Consejo Profesional de Ingeniería Civil por los autores del Proyecto de Hidrovía artificial Córdoba - Buenos Aires. Cfr. Braceras, L.; Actis, Raúl y Villa Uría, Alberto, “Exposición sobre el Proyecto de Hidrovía artificial Córdoba-Buenos Aires”, publicado el 14 de abril de 2018, <https://www.nuestromar.org/antiguas/exposicion-sobre-el-proyecto-de-hidrovia-artificial-cordoba-buenos-aires-2> (consultado 8/6/2020).

expansión tal que permiten a las sociedades intelectualmente desarrolladas abaratar costos de transporte, acortar distancias, ahorrar el uso de combustibles fósiles, disminuir la contaminación, minimizar tiempos de movimientos de carga y otros factores con el uso de canales³.

La construcción de canales navegables hace al aprovechamiento del agua, que es el recurso natural de mayor multiplicidad de usos: bebida humana, riego, uso pecuario, uso industrial, uso de navegación, uso energético y medio de la flora y la fauna piscícola⁴.

En los primeros tiempos, se construyeron canales solamente en regiones planas y, posteriormente, se logró vencer el inconveniente de las alturas mediante la construcción de esclusas, en tanto que otros obstáculos de diferencias de nivel se han vencido con elevadores hidráulicos o ascensores⁵.

La inserción en nuestra Constitución de los canales navegables como vías de comercio reflejaba algo que se había desarrollado en Europa a partir del siglo XVI, y que fue perdiendo importancia más tarde con el desarrollo del ferrocarril. Pueden mencionarse los de Holanda, el canal construido cerca de Liverpool, Inglaterra, por el Duque de Bridgewater y el Canal de Languedoc, Francia. En Estados Unidos, en 1825 se inauguró el Canal de Erie, una vía navegable artificial que va

3. Gianola Otamendi, Alberto, *Canales*, Boletín del Centro Naval Nro. 846, julio-diciembre 2017, p. 181, <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN846/846-GIANOLA-OTAMENDI.pdf> (consultado 8/6/2020). Lo cierto es que esta cuestión de los canales ya ha sido resuelta satisfactoriamente por otros pueblos de la antigüedad, como aquellos que habitaron en Egipto, la Mesopotamia, la India y China, a través de la construcción de canales navegables artificiales por donde hicieron circular sus producciones y lograron reducir notoriamente los costos de los fletes.

4. No se han considerado en este artículo las redes de canales destinadas a la irrigación de las tierras como las que se observan en las regiones de Cuyo y Valle del Río Negro, ni tampoco la red de canales bonaerenses que ha tenido por objeto desagotar zonas centrales por inundaciones (p. ej., el desagüe de las lagunas encadenadas y los canales Domingo Mercante y Arturo Jauretche que desembocan en el Río Salado y a través de este, en el Océano Atlántico).

5. Lowey, Leonardo, *Vías navegables y navegación interior, con especiales referencias a la República Argentina*, Buenos Aires, Colección de Tesis Doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios", Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 1930, p. 26.

desde Búfalo hasta el Río Hudson y conecta los Grandes Lagos con el Océano Atlántico. También, entre otros, el Göta, en 1832, que conecta Estocolmo y Goteborg; de Manchester en 1894. Más recientemente en 1937, en Rusia se inauguró un canal que va desde Moscú al Volga conectando con el Mar Caspio; en Alemania, el Mittelland une el Rin y Elba con una red de canales menores⁶. Actualmente, estos países exhiben interesantes redes de canales de navegación, que no solo son aprovechadas para el intercambio comercial, sino también para el turismo.

En Argentina, como ya mencioné, la temática no es ajena a nuestra Constitución Nacional. En efecto, el artículo 75, inciso 18, establece que corresponde al Congreso Nacional promover la construcción de canales navegables y la exploración de los ríos interiores.

La norma evidencia la preocupación del constituyente por el transporte de cargas como un medio para alcanzar el progreso. Preocupación que, tal como se verá a continuación, desde el Virreinato del Río de la Plata hasta nuestros días, ha sido incumbencia de virreyes, presidentes, gobernadores de provincia, legisladores nacionales y provinciales, productores agropecuarios, empresarios de la navegación fluvial, ingenieros, intelectuales y hasta escritores del género novelesco⁷.

II. CANALES NAVEGABLES Y NAVEGACIÓN INTERIOR ANTES DE LA SANCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

II.1. Durante el Virreinato

En la época hispánica, el transporte se efectuaba en pesadas carretas tiradas por bueyes que tardaban varios meses en cruzar el territorio; también se empleaban mulas en aquellos sitios de menor transitabilidad y el estado de los caminos era, ciertamente, muy rudimentario. Había pocos puentes para el cruce de los ríos, todo lo cual

6. La ubicación geográfica de estos canales puede ser consultada en <https://www.google.com.ar/maps>.

7. Cormick, Eduardo, *El Primer Viaje*, Junín, Ediciones de las Tres Lagunas, 2010.

encarecía el valor de las mercaderías que al llegar a Buenos Aires no podían competir con las extranjeras⁸.

Frente a la carencia de infraestructura, en el año 1778, el Coronel Adrián Cornejo, vecino de Salta, efectuó una presentación ante el Virrey Cevallos por la que propuso hacer navegable –a sus expensas– el Río Bermejo o Grande, que atraviesa el gran charco y desagua en el Paraná, con el fin de facilitar por este medio la más pronta comunicación y comercio entre Salta y las otras Provincias del Tucumán y Paraguay⁹.

El 27 de junio de 1790, Cornejo zarpó con 22 hombres desde el paraje en donde las aguas del Río de Centa se mezclan con las del Bermejo y el 20 de agosto siguiente desembocó en el Río Paraguay, enfrente de Curupaytí, dejando abierta una nueva puerta al comercio¹⁰. Sin embargo, entró ignorado a Buenos Aires: el diario de la expedición que presentó a las autoridades fue a parar a los archivos, sin que se lo honrara por el mérito de haber demostrado la posibilidad de navegar el Río Bermejo.

En 1804, el Virrey Sobremonte envió un oficio a Córdoba, para que se hiciese reconocer el curso del Río Tercero a fin de poder determinar su navegabilidad. Cuando ya estaba designado el expedicionario –y mientras se demoraba el trámite de los fondos para costear la empresa–, las invasiones inglesas y la consecuente salida de Sobremonte truncaron la iniciativa¹¹.

En 1805, el Virrey Sobremonte ordenó la construcción del Canal San Fernando, a instancias del Jefe de la Real Armada Ingeniero Eus-

8. Zorraquín Becú, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino* (1810-1869), T. II, Buenos Aires, Editorial Perrot, 1988, p. 327.

9. Facultad de Filosofía y Letras –Sección de Historia–, *Documentos para la Historia del Virreinato del Río de la Plata*, T. III, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1913.

10. Fernández Cornejo, Adrián, *Expedición al Chaco por el Río Bermejo*, Buenos Aires, Imprenta del Estado, 1886, pp. 13-31.

11. De Angelis, Pedro, “Discurso Preliminar al proyecto de navegación del Tercero”, en García, Pedro A., *Memoria sobre la navegación del tercero y otros ríos que confluyen al Paraná*, Buenos Aires, Imprenta del Estado, 1886, p. 1, <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/memoria-sobre-la-navegacion-del-tercero-y-otros-rios-que-confluyen-al-parana-> (consultado 8/6/2020).

taquio Giannini y del Capitán de Navío Santiago de Liniers. El canal serviría para mejorar las vidas de los habitantes de la zona de Las Conchas (Tigre, en la actualidad), expuestas con las inundaciones; poder comerciar con la Provincia de Paraguay y hacer fértiles los terrenos para toda especie de cultivos¹². La excavación del canal arrancó a mediados de 1806. Al año siguiente, también por causa de las invasiones inglesas y la salida del Virrey, se interrumpieron las obras, que por diversos motivos recién fueron retomadas en 1864.

II.2. El pensamiento de Manuel Belgrano

Se reconoce en la figura de Belgrano a uno de los primeros impulsores de la navegación en la Argentina. Entre sus valiosos aportes para el desarrollo del país, encontramos –en lo que aquí importa– una propuesta de su autoría para facilitar la navegación de los ríos interiores mediante su reconocimiento, canalización y reglamentación para la viabilidad y la seguridad del tránsito, con miras a la apertura de nuevas rutas navegables para unir los centros poblados, abaratar los fletes y activar el comercio.

Primeramente, proyectó la exploración del Río Negro, la cual, no obstante su empeño y la realización de algunas incursiones en sus corrientes aguas, quedó en suspenso.

Tal como señala Arnaud, Belgrano aspiraba al reconocimiento y la canalización del Río Bermejo con el objeto de hacerlo navegable y facilitar, así, el comercio de la región. En una carta fechada en Tucumán el 26 de septiembre de 1817, Belgrano le manifestaba a Güemes que la navegación del Bermejo era la única capaz de poner a esa provincia en el estado de mayor prosperidad¹³.

12. García, Sabrina, *Navegando en la historia del dique seco y Canal San Fernando*. Fundación Histarmar, <https://www.sanfernandonuestro.com.ar/wp/navegando-en-la-historia-del-dique-seco-y-canal-san-fernando/> (consultado 6/6/2020).

13. Arnaud, Guillermo, *Manuel Belgrano y el Mar*, Boletín del Centro Naval 847, enero- abril 2018, p. 13, <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN847/847-ARNAUD.pdf> (consultado 8/6/2020).

Por último, en un oficio fechado en 1810, Belgrano señalaba las ventajas de la canalización del Río Tercero para facilitar el camino de Córdoba a Buenos Aires.

II.3. Bernardino Rivadavia y su “Canal de los Andes”

Rivadavia concibió un plan de viabilidad para dar articulación al comercio exterior. Por un lado, confió la exploración del Río Bermejo a Soria en una embarcación pequeña sin velas ni remos para poner en comunicación a las provincias del norte de la República con el Litoral y, por otro, proyectó el “Canal de los Andes” para dar puerto a las provincias del oeste.

Lowey señala que la iniciativa de construir canales en la Argentina se debe a Rivadavia por el proyecto que en 1826 presentó al Congreso, pidiendo autorización para practicar los estudios de un canal de navegación que, arrancando del Río Jáchal, seguiría los valles de los Ríos San Juan, Desaguadero, Río Quinto, Río IV, Río Tercero hacia el Río Paraná; o desde el Río Quinto por el Salado a la Capital de la República, proyecto conocido como “Canal de los Andes”¹⁴.

En relación al “Canal de los Andes” pensado por Rivadavia, Mitre dijo: “(...) el canal acuático que él proyectó tiene que hacerse y se hará porque es posible y porque es más barato para el transporte, como lo prueba el canal del Erie en competencia con los ferrocarriles, siendo otra idea suya que cambia simplemente de forma por los progresos de la mecánica”¹⁵. En otras palabras, Mitre ha dicho que, si bien ese canal nunca se ejecutó, ha sido ejecutado pero con rieles de acero.

Como señala Lowey, en el año 1826, Rivadavia tuvo en cuenta para recomendar la construcción de canales navegables, su conocimiento de lo que ocurría con ese mismo sistema de transporte en los

14. Lowey, Leonardo, *Vías navegables y navegación interior, con especiales referencias a la República Argentina*, ob. cit., pp. 31-32.

15. Lamas, Andrés (Director), *D. Bernardino Rivadavia. Libro del primer Centenario de su Natalicio*, Buenos Aires, Imprenta de S. Ostwald, 1882, p. 47.

Estados Unidos de Norteamérica. En efecto, hacía un año que en ese país se había inaugurado el Canal de Erie y Rivadavia conocía las publicaciones relativas a esos proyectos norteamericanos de Chevallier (el compañero de Tocqueville), de quien era un apasionado lector¹⁶.

Más allá de la fuerza impulsora de este medio de transporte, Rivadavia también lo concebía como una fuerza orgánica destinada a estrechar y vigorizar la nacionalidad argentina.

II.4. El proyecto de Pedro de Angelis para la navegación del Río Tercero

El intelectual napolitano Pedro de Angelis llegado al país a instancias de Rivadavia, publicó en 1836 sus memorias sobre la navegación del Río Tercero y otros ríos que confluyen sobre el Paraná.

En su discurso preliminar al proyecto de navegación del Río Tercero explicó que las falencias de la agricultura, industria, de las fábricas y del comercio procedían en gran parte de la falta de comunicación cómoda de las provincias entre sí y de todas con el mar, circunstancia que se podía solucionar por medio de ríos navegables, de canales y de buenos caminos¹⁷.

A tal fin, propuso la navegación del Río Tercero, que ya había sido reconocido y navegado en pequeños buques, señalando que las obras que deberían realizarse serían de corta duración, porque la naturaleza tenía hecho el mayor costo y el arte perfeccionaría lo que faltaba, sin grandes dispendios, por lo que solo restaba allanarse el cauce del río en algunos parajes y limpiar el resto de puntas salientes, raigones y árboles que en algunas partes se cruzaban, a fin de que los buques pudiesen desplegar libremente sus velas y arribar lo

16. Lowey, Leonardo, *Vías navegables y navegación interior, con especiales referencias a la República Argentina*, ob. cit., p. 36.

17. De Angelis, Pedro, "Discurso Preliminar al proyecto de navegación del Tercero", en García, Pedro Andrés, *Memoria sobre la navegación del tercero y otros ríos que confluyen al Paraná*, 1836, ob. cit., p. 1.

más pronto posible al puerto de Buenos Aires o al de las Conchas (en Tigre).

De Angelis estaba convencido de que con estas obras Mendoza y San Juan aumentarían sus cosechas de vinos, aguardientes, aceite y otros artículos que en esos tiempos no podían sufragar fletes y que Córdoba, Santiago y el Valle incrementarían las producciones de sus tejidos de varias clases, lanas en rama, algodones, cal, cueros al pelo y curtidos de todas especies, grana en pasta, trigos y otros muchos ramos que por ese entonces no podían cultivar por las dificultades para su transporte. A su juicio, la navegación del Río Tercero daría un giro veloz al comercio porteño con las provincias interiores que conducirían sus frutos por aquel canal y tendrían un recíproco retorno.

II.5. Juan Bautista Alberdi y el desierto

En *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Alberdi afirmó que la Constitución Argentina no será otra cosa por muchos años que la constitución de un desierto y sostuvo que la constitución que más conviene al desierto es la que sirve para hacerlo desaparecer; la que sirve para que el desierto deje de serlo en el menor tiempo posible, y se convierta en país poblado¹⁸.

Entendió así que la constitución, por su índole y espíritu, debe ser absorbente, atractiva y dotada de tal fuerza de asimilación que haga suyo cuanto elemento extraño se acerque al país; una constitución destinada a trasladar la ciudad de Buenos Aires a un paso de San Juan, de La Rioja y de Salta y a llevar a estos pueblos hasta las márgenes fecundas del Plata¹⁹.

Consideró que el medio más eficaz de elevar la capacidad y cultura de los pueblos de situación mediterránea a las mismas condiciones de las ciudades marítimas es aproximarlos a la costa mediante

18. Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1979, pp. 165-166.

19. Ídem, p. 91.

un sistema de vías de transporte grande y liberal que los ponga al alcance de la acción civilizadora de Europa y, para ello, los grandes medios son el ferrocarril, la navegación interior y la libertad comercial. En sus propias palabras: “[p]rolongad el océano hasta el interior de este continente por el vapor terrestre y fluvial, tendréis el interior tan lleno de inmigrantes europeos como el litoral”²⁰.

Si bien puso su acento en la importancia de los ferrocarriles, Alberdi no dejó de referirse al Canal de los Andes que pensó Rivadavia con la misma necesidad.

Recuerda, en este sentido, que el Virrey Sobremonte, en 1804, reestableció el antiguo proyecto español de canalizar el Río Tercero para acercar los Andes al Plata y que, en 1813, ya con un gobierno patrio, surgió la misma idea.

Asimismo, el autor daba cuenta del libro *Navegación del Río Tercero*, escrito por el Coronel Pedro Andrés García, sobre vías de comunicación como medios de gobierno, de comercio y de industria²¹.

Tal como afirma Bianchi, Alberdi fue un hombre abrumado por el desierto y su inmensidad y las *Bases...* reflejan claramente ese sentimiento. Sus reflexiones habrían de consolidarse en el artículo 67, inciso 3º, de su proyecto constitucional²².

En dicho artículo, en referencia a las atribuciones que debería tener el Congreso en el ramo de lo interior, proponía:

“Proveer lo conducente a la prosperidad, defensa y seguridad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, estimulando el progreso de la instrucción y de la industria, de la inmigración, de la construcción de ferrocarriles y canales navegables, de la colonización de tierras desiertas y habitadas por indígenas, de la plantificación de nuevas industrias, de la inmigración de capitales extranjeros, de la exploración de los ríos navegables, por leyes pro-

20. Ídem, p. 65.

21. Ibídem, p. 66.

22. Bianchi, Alberto B., “La Cláusula del Progreso (con especial referencia a los ferrocarriles)”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap*: 398, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2011, pp. 15-16.

tectoras de esos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”.

Del cotejo efectuado por Sacristán entre el texto del proyecto de Alberdi con el texto constitucional sancionado en 1853, puede inferirse que la inclusión de la construcción de canales navegables y de la exploración de los ríos en la Constitución Nacional se habría aprobado, prácticamente, “a libro cerrado”²³.

II.6. Domingo Faustino Sarmiento y la navegación de los Ríos Tercero y Bermejo

En *Argirópolis*, Sarmiento dio cuenta de la ruinosa organización de nuestro país para la distribución de la riqueza. Precisó que, por el oeste, la escarpada Cordillera de los Andes embarazaba la comunicación inmediata de las Provincias de Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy y Tucumán con el Océano Pacífico. Por el sur, a su vez, el país estaba despoblado; por el norte, desierto, mientras que, por el este, existía un envidiable sistema de ríos con un solo puerto, el de Buenos Aires, donde las mercaderías de las provincias habrían de venir a intercambiarse con las europeas, sin el auxilio de canales artificiales, ríos navegables, ferrocarriles ni caminos transitables²⁴.

Sostuvo que la mala distribución de las ventajas comerciales, obrada por la configuración geográfica del territorio de la entonces Confederación, debía remediarla el Congreso Nacional. A tal fin, propone que el gobierno federal (a través de un congreso de diputados provenientes de provincias) se ocupe de facilitar todas las vías de

23. Sacristán, Estela B., “La Constitución de 1853 como instrumento de progreso económico: los capitales extranjeros en Estudios sobre la Constitución Nacional de 1853 en su sesquicentenario”, Buenos Aires, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Instituto de Derecho Constitucional e Instituto de Derecho Administrativo, 2003, pp. 527-550.

24. Sarmiento, Domingo Faustino, *Argirópolis*, Buenos Aires, Losada, 2007, pp. 84-85.

comunicación entre las provincias y los puertos que se establecerían estudiando las necesidades del país y que, de ese estudio, resultaría para las provincias la prosperidad que echaban de menos y cuya falta solo ellas sentían.

En tal sentido, señala que de la inspección y del viaje de exploración del Río Bermejo hecho por Soria, resulta que Tucumán, Salta y Jujuy encontrarían en esa vía acuática, exportación provechosa a sus productos. Con respecto a la Provincia de Córdoba, Sarmiento avizoró que, en la canalización del Río Tercero, esta provincia encontraría una vía de exportación menos costosa y que podía hacerse común a Santiago del Estero y a Catamarca, no excluyéndose de las ventajas de esta vía a las Provincias de Cuyo, dado que su ferrocarril fue desviado al norte hasta costear las márgenes del Río Tercero hasta el punto en que este busca su unión con el Río Paraná²⁵.

Plantea, asimismo, la necesidad de promover un sistema seguido de trabajos de exploración de los ríos para asegurarse de los que son navegables y de los que pueden ser canalizados.

“¿Que sabemos hoy del Negro, del Colorado, del Bermejo, del Pilcomayo, de los lagos de Guanacache, el Tercero, y otras vías de transporte, sino lo que nos han dejado los jesuitas y algunos exploradores mandados por la corona española? ¿Ni quién puede emprender este cumulo de trabajos, sino un gobierno nacional interesado en el desarrollo de todas las partes del territorio, sin preocupación por favorecer los intereses de una provincia en perjuicio de otra, y con fondos nacionales cuyo empleo deba hacerse en pro común?”²⁶.

III. LA INCLUSIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE CANALES NAVEGABLES Y EXPLORACIÓN DE RÍOS INTERIORES EN LA CLÁUSULA DEL PROGRESO DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

El Congreso General Constituyente, reunido en Santa Fe en 1853, analizó las ideas de Alberdi sobre este punto, cuya síntesis aparece

25. *Ídem*, p. 87.

26. *Ídem*, p. 161.

plasmada en el artículo 67, inciso 3°, de su proyecto constitucional y las integró en el artículo 64, inciso 16, de la Constitución sancionada el 1° de mayo de 1853.

Este artículo, conocido por todos como la “Cláusula del Progreso”, es para Bianchi una de las muchas normas de nuestra Constitución Nacional que no tiene origen estadounidense y consiste, esencialmente, en una cláusula de fomento que impone al Estado obligaciones de neto contenido económico²⁷.

Asimismo, por imperio del artículo 107 del mismo texto, las provincias pueden promover la construcción de canales navegables y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios.

Bianchi advierte que, a primera vista, parece que la Cláusula del Progreso avasalla las autonomías provinciales porque la Constitución encomienda al Congreso llevar a cabo una serie de tareas que deben desarrollarse en territorio provincial; pero no obstante ello, el artículo 107 aventa estos temores al encomendar a las provincias iguales obligaciones dentro de sus territorios. Por eso, el autor concluye que existe una cláusula del progreso “nacional” que se aplica a los emprendimientos interjurisdiccionales y otra “provincial” destinada a promover los emprendimientos que se desarrollan dentro del ámbito de cada provincia²⁸.

Cuando se reformó la Constitución en 1949 se modificó en parte la Cláusula del Progreso, pero se mantuvo inalterable la atribución del Congreso de legislar en materia de construcción de canales navegables y respecto de la exploración de los ríos interiores. Lo mismo sucedió con la potestad de las provincias para la promoción de la construcción de canales navegables y de la exploración de sus ríos. En la reforma de 1994, el inciso 16, del artículo 67 de la Constitución de 1853/60 fue replicado exactamente en el actual inciso 18 del artículo 75.

Hoy, como antes, corresponde al Congreso Nacional la promoción de la construcción de canales navegables y la exploración de los

27. Bianchi, Alberto B., “La Cláusula del Progreso (con especial referencia a los ferrocarriles)”, ob. cit., pp. 17-20.

28. *Ídem*, p. 30.

ríos interiores, por leyes protectoras de esos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo. Asimismo, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 125, se ha mantenido vigente la potestad de las provincias para promover la construcción de canales navegables y la exploración de sus ríos²⁹.

Gelli señala que las atribuciones que pueden ejercer las provincias de acuerdo con lo establecido en el artículo 125 son similares, pero más estrechas, que las acordadas al Congreso en el artículo 75, inciso 18, y que tales competencias, conocidas como poder de policía de bienestar o progreso, pueden ser ejercidas tanto por las provincias como por el Estado Federal en sus respectivas jurisdicciones, pues se trata de una concurrencia de fines³⁰.

Efectivamente, se trata de poderes concurrentes que pueden desplegarse simultáneamente por la nación y las provincias, en la medida en que dicho ejercicio no resulte incompatible (en cuyo caso, prevalece la competencia federal, por imperio del artículo 31 de la Constitución Nacional). Debe tenerse presente que la acción de ambas esferas de gobierno puede concurrir, siempre que derive un beneficio positivo para la nación en su conjunto.

Para la referida autora, la Cláusula del Progreso es un programa que, según las necesidades y circunstancias del país, facilita la elección de diferentes alternativas para que el Poder Legislativo elija, se-

29. El artículo 125 de la Constitución Nacional establece: "Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios. Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura".

30. Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2005, pp. 1032-1033.

leccione y planifique la consecución de objetivos de bienestar y escale los medios necesarios, convenientes u oportunos³¹.

Sagüés considera que se ha reconocido una jurisdicción concurrente en temas que la Constitución asigna de modo común a la Nación y a las provincias, como la exploración de los ríos y la construcción de canales navegables, o el aprovechamiento y desarrollo de los recursos hídricos³².

A nivel provincial, solamente Entre Ríos y Formosa establecieron disposiciones constitucionales específicas en materia de canales navegables³³. Las provincias de Misiones y Neuquén, sin referirse literalmente a la construcción de canales navegables, han adoptado algunas cláusulas constitucionales de posible aplicación a esta materia³⁴. En el caso de la Provincia de Santa Fe, las referencias constitucionales no apuntan directamente a la navegación, sino más bien al riego de las tierras en miras a la explotación agropecuaria y al desagüe³⁵.

31. *Ídem*, p. 691.

32. Sagüés, Néstor P., *Manual de Derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2007, p. 239.

33. La Constitución Provincial de Entre Ríos, en su artículo 71, establece que la Legislatura promoverá la construcción de canales navegables. En la Constitución formoseña, el artículo 120, inciso 17, pone en cabeza del Poder Legislativo Provincial el dictado de la legislación necesaria para la promoción de los medios de transporte y canales navegables.

34. Según dispone el artículo 101, inciso 7º, de la Constitución de la Provincia de Misiones, corresponde a su Cámara de Representantes facilitar los medios de transporte hacia los centros de consumo y puertos de embarque mediante caminos, vías férreas y medios de transporte fluvial. Por su parte, el artículo 8º de la Constitución de Neuquén establece que la provincia promueve, mediante leyes específicas y con fines de promoción económica y social, la construcción por sí, a través de terceros o asociado a terceros, de líneas férreas y ductos en general destinados a interconectar pueblos y regiones de su territorio o integrar a éste con corredores bioceánicos y a favorecer el intercambio comercial y la complementación económica y el fomento de la navegación de cursos y espejos de agua en su jurisdicción.

35. En Santa Fe, el artículo 17 de su Constitución ordena a la Provincia reglar el uso y aprovechamiento de todas las aguas del dominio público existente en su territorio y el artículo 120 del mismo texto dispone que las obras fundamentales de aprovechamiento de aguas y su distribución mediante canales deben ser dispuestas por ley. Respecto de San Juan, el artículo 88 de la Constitución de la Provincia establece que

Tal como se verá a continuación, y pese a la manda constitucional de promover la construcción de canales navegables y la exploración de los ríos interiores, más de 150 años después de la adopción del texto constitucional de 1853/60 y pese a los intentos realizados, muy poco es lo que se ha podido concretar en estas materias.

Más allá de la construcción de canales navegables o la exploración de los ríos interiores, lo cierto es que pese al extenso litoral fluvial y a la inmensidad de los ríos Paraná y de la Plata, tampoco se ha desarrollado la navegación de cabotaje, es decir, la de cabos adentro, siendo que –tal como sostiene Gálvez– resulta de gran interés para la economía nacional contar con una navegación de cabotaje fuerte, pues es la única base para contemplar después la existencia de una verdadera marina nacional, construida en astilleros nacionales³⁶.

IV. LA CONSTRUCCIÓN DE CANALES NAVEGABLES Y LA EXPLORACIÓN DE RÍOS INTERIORES A PARTIR DE LA MANDA CONSTITUCIONAL DE 1853-1860

IV.1. La pretendida canalización del Río Bermejo y del Río Salado

El Río Bermejo es junto con el Río Pilcomayo el principal afluente del Río Paraguay. Su cuenca se desarrolla en Bolivia y Argentina, abarcando parte de las Provincias de Formosa, Chaco, Salta y Jujuy.

Desde hace más de dos siglos se ha pretendido transformarlo en una vía comercial.

Al respecto puede citarse, en primer término, la expedición de Cornejo, quien, tal como se ha dicho, en 1790 incursionó en sus aguas y alcanzó el Río Paraguay, dejando abierta una nueva puerta al comercio. La expedición de Page, en 1855, logró recorrer el Bermejo casi en toda su extensión, demostrando la posibilidad de navegarlo.

todo lo referido al uso de las aguas públicas superficiales o subterráneas está a cargo del Estado Provincial en la forma que determine la ley.

36. Gálvez, Jaime, *Rosas y la navegación de nuestros ríos*, Buenos Aires, Huemul, 1955, p. 187.

Posteriormente, en varias ocasiones se intentó establecer un servicio regular de navegación para dar salida a la producción del norte argentino y del oriente boliviano³⁷.

Gordillo señala que en 1869 la creación de la Compañía de Navegación a Vapor del Río Bermejo marcó el pináculo de los intentos por transformar el río en una vía navegable. Pero en esos años algunas secciones del Bermejo estaban cambiando de curso, pues el agua se estaba yendo por el Río Teuco, un desprendimiento del curso principal que fluía en paralelo al viejo curso a lo largo de más de 400 kilómetros (salteando Colonia Rivadavia por el norte) y luego convergía nuevamente con el curso principal aguas abajo (a más de 300 kilómetros de la localidad de Rivadavia)³⁸.

Sin embargo, el trabajo de canalización llevado a cabo en 1871-1872 no alcanzó para impedir que el Teuco se convirtiera gradualmente en el río principal y que el viejo curso del Bermejo se secara.

En los años siguientes, nuevos barcos adquiridos por la compañía de navegación intentaron llegar a Colonia Rivadavia, pero usualmente quedaron varados en aguas poco profundas. La Compañía de Navegación respondió a estos desafíos con la implementación de nuevos y ambiciosos planes de canalización que apuntaban a impedir que el viejo brazo del Bermejo se secara. Por varios años, la compañía reclutó a cientos de hombres *wichí* para remover bancos de arena, troncos y árboles del lecho del Bermejo, construir diques y cavar canales. Empero, el trabajo de canalización llevado a cabo en 1871-1872 no alcanzó para impedir que el Teuco se convirtiera gradualmente en el río principal y que el viejo curso del Bermejo terminara secándose definitivamente.

37. En efecto, en 1859, el Congreso de la Confederación Argentina, establecido en Paraná, mediante la sanción de la Ley N° 225, autorizó al Poder Ejecutivo a la celebración de un contrato para la navegación a vapor por el Río Bermejo y en 1860, a través del dictado de la Ley N° 231, se autorizó una contratación con el Sr. José Laverello para la navegación en el Río Bermejo.

38. Gordillo, Gastón, "Barcos varados en el monte. Restos del progreso en un río fantasma", en *Revista Runa*, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Volumen 36, Nro. 2, 2015, pp. 25-55, <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/runa/article/view/2229> (consultado 8/6/2020).

Enfrentando obstáculos cada vez más insalvables para llegar a Rivadavia, uno tras otro los barcos de la Compañía de Navegación se hundieron, casi todos ellos luego de chocar contra troncos semihundidos en el lecho del río. El último barco de la compañía, el Orán, se hundió en junio de 1881.

Luego de varios años de estudios, se determinó la inconveniencia de canalizarlo, dado el elevado costo de las obras, proponiéndose la construcción de un canal paralelo y de uso mixto, puesto que –además de solucionar el problema del transporte– permitiría suministrar agua para la bebida de la población, riego y simultáneamente proveería energía hidroeléctrica para el desarrollo económico de esa región.

La necesidad de construir un canal paralelo al Río Bermejo se fundó en opiniones técnicas que señalaban los múltiples beneficios que se obtienen de los canales mixtos, comparados con los otros medios de transporte³⁹.

En septiembre de 1908, el Congreso Nacional sancionó una ley de fomento de los Territorios Nacionales, mediante la cual se autorizó al Poder Ejecutivo para invertir fondos para los estudios definitivos de las obras necesarias para hacer navegable el Río Pilcomayo en todo su curso, desde el paralelo 22 y los de construcción de un canal navegable de unión, entre el Pilcomayo superior y su trozo inferior; para hacer frente a la limpieza y rectificación del Río Bermejo; la construcción de una línea telegráfica y la adquisición de una escuadrilla para su navegación⁴⁰. En la misma ley se autorizó al Poder Ejecutivo para expropiar las tierras de propiedad particular, cuya ocupación fuera necesaria para la ejecución de las obras allí autorizadas. Tras varias décadas de anuncios, proyectos y diferentes iniciativas, finalmente la construcción del canal paralelo al Río Bermejo nunca se concretó.

En relación con el Río Salado, en agosto de 2015 se presentó un Proyecto de Resolución ante la Cámara de Diputados de la Nación, por el cual se solicitó al Poder Ejecutivo Nacional que dispusiera el estudio de factibilidad y de impacto ambiental para concretar la na-

39. *Ídem.*

40. Ley Nacional N° 5.559; BO 16/9/1908.

vegabilidad del Río Salado, desde su nacimiento en la Provincia de Salta hasta su desembocadura en el Río Paraná, vinculando este con la alta cuenca del Río Bermejo y posibilitando la salida al mar de la República de Bolivia⁴¹.

IV.2. La expedición Page en el Río Pilcomayo

El Río Pilcomayo es un curso fluvial que nace en el altiplano boliviano y desemboca en el Río Paraguay. Su navegación resulta difícil, pues su caudal es irregular y variado, pudiendo transformarse en un río poderoso y correntoso o, bien, en un simple arroyo con escasa agua, por lo que su cauce resulta cambiante y complicado: se secciona, se divide y se pierde. Así, resulta difícil determinar el cauce principal ya que cuenta con numerosos brazos y afluentes (los brazos Norte y Sur en las Juntas de Fontana, los Ríos Dorado y Confuso).

La exploración más profunda y trascendente que se realizó sobre este curso fue la que tuvo lugar en 1890 y estuvo al mando del Capitán de Fragata Juan Page. Al respecto, resulta sumamente ilustrativa la investigación histórica realizada por Furlan⁴².

De dicha investigación se extrae que la escuadrilla zarpó en diciembre de 1889 y en enero de 1890 se concentró en Barranqueras (frente a la ciudad de Corrientes), punto que fue elegido como apostadero y base principal de operaciones de la expedición.

La navegación se convirtió en una durísima batalla entre los expedicionarios y el Pilcomayo. La amenaza de las bajantes de agua y la presencia de raigones que obstaculizaban la navegación exigieron un esfuerzo colosal y tremendo al Capitán Page y sus hombres, quienes enfrentaron la dificultad para navegar con un ingenioso recurso: fueron construyendo aguas abajo, y por la popa del buque, una serie de

41. Expediente N° 4704-D-2015, iniciado en fecha 28/8/2015, por ante la Cámara de Diputados de la Nación.

42. Furlan, Luis F., *La Expedición Page en el Río Pilcomayo (1890-1891)*, Boletín del Centro Naval 811, mayo/agosto 2005, pp. 183-197, <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN811/811furlan.pdf> (consultado 8/6/2020).

diques con el objeto de nivelar, contener y aumentar artificialmente el caudal de las aguas para mantenerse a flote y poder continuar la navegación.

Estos diques permitieron a la embarcación “Bolivia” avanzar lentamente por trechos o tramos más o menos largos en una insólita navegación a “fuerza de represas” sucesivas, que no fueron una solución definitiva para las varaduras, ya que cada vez que la embarcación encallaba en el lecho casi seco del Pilcomayo se debía emprender la construcción de un nuevo dique. Esta operación fue efectuada en siete oportunidades, entre el 17 de abril y principios de junio de 1890.

Todo ello generó un enorme cansancio y desgaste físico de la tripulación, a lo que se sumó la presencia de mosquitos, insectos y demás alimañas que castigaron tanto a la tripulación que comenzaron a ser cada vez más frecuentes las enfermedades, que se agravaban ante la carestía de alimentos y la falta de medicamentos. En tales condiciones, sin agua potable, en medio del calor agobiante y con buena parte de la tripulación enferma, el Capitán de Fragata Juan Page falleció a causa de los sufrimientos padecidos.

El Guardiamarina Franklin Nelson Page (hijo del fallecido Capitán Page) se puso al frente de la tripulación y ante la imposibilidad de proseguir con la expedición, inició los trabajos para descender aguas abajo de regreso a Barranqueras, navegando a fuerza de diques. El 5 de junio de 1891 se fondeó en Formosa y cuatro días después en Barranqueras, donde el 1° de julio de 1891 se dio por concluida la dramática expedición.

Furlan considera que la expedición de Page sirvió para conocer con bastante detalle las características del brazo Norte del Pilcomayo (hasta el momento prácticamente inexplorado), aunque no tanto sus territorios adyacentes, y que tales observaciones sirvieron de base para empresas y estudios posteriores; comprobándose las grandes dificultades que presentaban a la navegación el curso principal del Pilcomayo y su brazo Norte, incluso para embarcaciones de reducido calado⁴³.

43. Ídem, p. 196.

IV.3. Exploración de los ríos patagónicos

Mediante el dictado de la Ley de Fomento de los Territorios Nacionales en 1908, el Congreso Nacional autorizó a Poder Ejecutivo para destinar recursos para los estudios y obras necesarios para la limpieza y dragado del Río Santa Cruz y de la vía del Chubut, hasta Rawson⁴⁴.

Por otro lado, se autorizaron los estudios definitivos y obras de regularización del régimen de las aguas del Río Negro, por los medios que fueran más conducentes para evitar las inundaciones del valle y mejorar sus condiciones de navegabilidad y de su distribución para el riego.

En la misma norma se incluyó la autorización para costear los estudios definitivos del Río Colorado, sus afluentes y lagos o cuencas imbríferas, que comprenderían los relevamientos planialtimétricos de toda esa cuenca y los estudios higrométricos para determinar el régimen de las aguas y los embalses máximos, para formar las grandes reservas para la navegación y el regadío.

En relación con el Río Negro, hasta 1911 fue surcado regularmente por vapores de poco calado que principalmente cargaban los frutos del valle. A partir de la llegada del ferrocarril a la región, la rentabilidad de la cuadrilla de vapores comenzó a decaer hasta que debió cerrarse el servicio.

Por el contrario, en el caso de los Ríos Santa Cruz y Chubut no se ha podido concretar ningún proyecto de navegación comercial.

IV.4. Canales porteños

En noviembre de 1889, mediante ley del Congreso de la Nación, se autorizó a Wenceslao Villafañe y Compañía para construir un puerto de abrigo en el Arroyo Medrano y dos canales de navegación⁴⁵.

44. Ley Nacional N° 5.559, art. 10, inciso c), BO 16/9/1908.

45. Ley Nacional N° 2.676 (sancionada el 6/11/1889).

El primero partiría de la desembocadura del Arroyo Medrano y finalizaría en el Paso de las Piedras en el Riachuelo de Barracas; mientras que el segundo lo haría por el Arroyo Maldonado, que desde el Puerto Portalis, en Palermo, empalmaría con el anterior en un punto cercano a Ramos Mejía.

La idea era que, al norte de la boca del Arroyo Medrano, entre la boca de dicho arroyo y la estación Rivadavia del ferrocarril, se construyera un puerto de abrigo, con los talleres indispensables para composuras y carena de buques⁴⁶.

En la misma ley se declaró de utilidad pública a los efectos de la expropiación, por cuenta de la empresa y con sujeción a las leyes de la materia, todos los terrenos necesarios para los canales y demás obras, fijándose un ancho, en toda su longitud, de 136,80 metros, que comprendía en esta extensión los terrenos para los canales, ribera y avenidas. Todos los gastos de conservación de los canales, puertos, puentes y de todo el empedrado en toda la extensión quedarían a cuenta de la empresa constructora y, una vez concluidas las obras, serían entregadas al servicio público por secciones en la forma siguiente: desde Palermo a Ramos Mejía; de Ramos Mejía al Puerto de Abrigo, en Medrano, y de Ramos Mejía al empalme con el Riachuelo.

Las obras previstas nunca comenzaron; probablemente, como consecuencia de la crisis económica que padeció el país en 1890 durante la presidencia de Juárez Celman.

Brailovsky refiere que en 1924 el Concejal Municipal Remigio Iriondo, vecino de Villa Crespo, presentó ante el Concejo Deliberante Porteño un proyecto para la construcción de un canal navegable, pero el director del Departamento de Obras Públicas de la Municipalidad

46. La ley nacional contemplaba que en las orillas de los canales se establecerían dos grandes vías de comunicación empedradas en la extensión de cinco metros, pavimentadas con macadam en las de quince y un espacio de pasto verde con tres hileras de árboles; la puesta en funcionamiento de un tramway a vapor o tracción animal; la construcción de puertos de embarque y desembarque, depósitos, almacenes y demás obras convenientes a juicio de la Empresa. Los terraplenes de las avenidas o bulevares de la Capital que atravesaran los canales, tendrían el ancho de treinta y cinco metros y serían empedrados. Estos canales tendrían un ancho constante de veinte a treinta metros y una profundidad de dos metros cincuenta centímetros a cinco metros.

de la Ciudad de Buenos Aires, Carlos María Morales, decidió que dicho proyecto no era de interés del municipio en ese momento.

Al respecto, da cuenta de lo escrito por el Concejal Iriondo en un periódico vecinal del año 1924, en los siguientes términos:

“Abrir un canal navegable que pusiera en comunicación Palermo con el Riachuelo es procurar para la ciudad uno de los mejores espectáculos de belleza, e incorporar a su economía un elemento de mayor y positivo beneficio. Aparte del abaratamiento de los productos que de esa manera llegarían directamente al consumidor, permitirá establecer una verdadera justicia en cuanto al valor de la propiedad se refiere”⁴⁷.

Pocos años después, la totalidad de los arroyos que atraviesan la Ciudad de Buenos Aires fueron entubados e invisibilizados para siempre.

IV.5. Canal San Fernando

En 1864, se continuaron las obras del Canal San Fernando que se habían interrumpido en 1807. Se amplió su profundidad y se terraplenó la ribera con la intervención del municipio.

En 1863, se otorgó la concesión del ramal ferroviario del canal a una empresa privada que construyó un muelle que se internaba en el Río Luján y un grupo de galpones que quedaron completados en 1869. La empresa se encargó de dragar la boca del canal y establecer un servicio de trenes desde San Fernando hasta el muelle.

En 1873, el Juez de Paz a cargo de la Municipalidad Cruz Martín resolvió efectuar estudios para mejorar el canal y construir, además, un dique de carena. Estas inquietudes se completaron en 1875, cuan-

47. Brailovsky, Antonio Elio, “Buenos Aires, ciudad inundable”, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, Kaicron, Capital Intelectual, 2010.

do el Ingeniero Luis Huergo proyectó y dirigió las obras, contratado por el Gobierno Provincial, para los trabajos del canal, y por la Municipalidad de San Fernando, para las del dique seco⁴⁸.

En consecuencia, el canal no solo sirvió de puerto interno para carga y descarga de las frutas, maderas y mimbres provenientes de las Islas del Delta, sino también de dique de carena. Se trataba de un espacio en el que las embarcaciones ingresaban, se cerraban dos compuertas y se vaciaba el agua, oficiando de dique seco para la limpieza, reparación y mantenimiento de los cascos de los barcos⁴⁹.

En agosto de 1911, la Legislatura Bonaerense autorizó al Poder Ejecutivo a convenir con la Municipalidad de San Fernando la forma y proporción en que contribuiría a la reconstrucción y dragado del Dique y del Canal San Fernando, habilitándolo a contratar con la Empresa de Obras Públicas Goedhart Hermanos o a licitar la realización de tales tareas⁵⁰.

IV.6. Canal entre Lobos y La Plata

En diciembre de 1889, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires aprobó el contrato suscripto entre el gobernador Máximo Paz y el empresario Emilio Poret, para construir y explanar un canal de navegación que ligaría al Pueblo de Lobos con el Puerto de La Plata, pasando por San Vicente, y que se alimentaría con las aguas represadas en la Laguna Culu Culu, corriendo por cuenta del concesionario la construcción de puentes en los cruces de ferrocarriles, caminos y calles existentes⁵¹.

Para tal empresa, se declararon de utilidad pública los terrenos de propiedad particular necesarios para la construcción del canal y sus dependencias, obligándose el concesionario a la atención de los

48. Información obtenida en la entrevista telefónica realizada el 22/5/2020 al Abg. Pedro Campos, Ex Concejal Municipal de San Fernando, Provincia de Buenos Aires.

49. García, Sabrina, *Navegando en la historia del dique seco y Canal San Fernando*, Fundación Histarmar, <https://www.sanfernandonuestro.com.ar/wp/navegando-en-la-historia-del-dique-seco-y-canal-san-fernando/> (consultado 6/6/2020).

50. Ley Provincial N° 3.365 (promulgada el 1/9/1911).

51. Ley Provincial N° 2.317 (promulgada el 17/12/1889).

reclamos que pudieran suscitarse y al pago de las indemnizaciones correspondientes en caso de que las obras a construirse ocasionaran perjuicios en las propiedades particulares.

IV.7. Canal navegable al Sud de la Provincia

En noviembre de 1898, la Legislatura Bonaerense autorizó a los Señores Moreno y Hansen para la construcción y explotación de un canal de navegación desde el partido de Olavarría hasta el Riachuelo, sobre el límite con la Capital Federal⁵².

La cabecera sur del canal se establecería dentro del Pueblo de Olavarría, seguiría el curso del Arroyo Tapalqué, canalizado o por un canal lateral hasta entrar en el Arroyo Las Flores, a inmediaciones del Pueblo de Alvear, continuaría por ese arroyo, mediante su canalización o por un canal lateral en todo o en parte de su trayecto hasta entrar en el Río Salado, seguiría del mismo modo por el Arroyo Saladillo, Cañada de Toro, Cañada de Barrenechea y los arroyos Cañuelas y Matanza, hasta la cabecera norte opuesta que se fijaría en el punto más conveniente del Riachuelo (previo permiso de las autoridades de la Nación si se encontrara en su jurisdicción).

La tracción por el canal sería a vapor o a la sirga de acuerdo con las condiciones de los diferentes tramos; la empresa quedaba autorizada para construir líneas férreas que ligarían el canal con las canteras inmediatas hasta la distancia de 25 kilómetros y la provincia se comprometía a no autorizar la construcción de otros canales paralelos, a menor distancia de 25 kilómetros del Canal del Sur, durante los primeros treinta años en que duraría el primer contrato de concesión.

La empresa constructora fue autorizada por la Provincia de Buenos Aires para expropiar con arreglo a la ley los terrenos necesarios para la construcción del canal y las líneas férreas anexas, obra que fue declarada de utilidad pública en la misma ley.

A más del Canal del Sur, la empresa quedó facultada para construir otros cinco ramales al tronco principal del Canal del Sur, a saber:

52. Ley Provincial N° 2.674 (promulgada el 9/11/1898).

desde el kilómetro 35 hasta inmediaciones de Rauch; desde el kilómetro 50 del canal a Rauch hasta el Puerto de La Plata; desde el kilómetro 45 del canal principal hasta las inmediaciones de Junín y desde Alvear hasta Carhué.

Por último, el Poder Ejecutivo Provincial debería gestionar ante el gobierno nacional el permiso necesario para llegar con el Canal del Sur hasta el Riachuelo, poniendo así en comunicación fluvial el interior de la Provincia de Buenos Aires con el Puerto de la Capital Federal.

IV.8. Desagües de las zonas limítrofes a la Capital Federal

En enero de 1913, la Legislatura Bonaerense autorizó al Poder Ejecutivo Provincial para iniciar gestiones ante el gobierno de la Nación con el objetivo de poner en la práctica el proyecto de Rivadavia de conectar las aguas de los Ríos Luján y Las Conchas (Río de la Reconquista, actualmente), con la de los Ríos Matanza y Riachuelo, o aquel que mejor consultara el propósito de evitar inundaciones en las zonas limítrofes a la Capital Federal⁵³.

Los desagües a construirse oficialiarían a la vez de canales de navegación.

En la misma ley se declararon de utilidad pública los terrenos que fuera necesario expropiar para la construcción de las obras pertinentes y se preveía en un futuro crear un tributo para sufragar la obra proyectada, el cual recaería sobre los propietarios de las zonas a beneficiarse por el saneamiento del desagüe y la vecindad del canal navegable.

IV.9. El Canal de Navegación del Norte

Según las investigaciones realizadas por Banzato, durante la gestión del gobernador Ugarte se encomendó al Departamento de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires la realización de los es-

53. Ley Provincial N° 3.459 (promulgada el 22/1/1904).

tudios necesarios para el trazado de canales de navegación como medio de facilitar la circulación y exportación de productos que por su volumen o peso no resisten las tarifas de los ferrocarriles. La idea era conectar canales con los puertos y ubicarlos en las zonas en que no hubiese ferrocarriles. En los fundamentos de la medida, se tenía en cuenta la necesidad de abaratar los costos de transporte de mercancías debido al alza de las tarifas ferroviarias y en vistas de que los productos agropecuarios no necesitaban la rapidez del ferrocarril para llegar en buenas condiciones a destino; estimaban que los fletes podían reducirse en la navegación por canal⁵⁴.

En septiembre de 1903, el Consejo de Obras Públicas de la provincia aprobó un proyecto del Canal del Norte realizado por los Ingenieros Martínez y Tapia, aconsejando su ejecución. En enero de 1904, la Legislatura Bonaerense aprobó una ley por la que autorizaba al Poder Ejecutivo para construir un canal de navegación que, partiendo de la margen sur del riacho del Baradero, en el Partido de San Pedro, llegaría hasta la laguna de Mar Chiquita, en el Partido de Junín, aprovechando los cursos de agua existentes; y también para mejorar las condiciones de navegabilidad del mencionado riacho y construir un puerto de ultramar en el Río Paraná de las Palmas⁵⁵.

En ese mismo mes y año, el Congreso Nacional autorizó al Poder Ejecutivo para contratar con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires la construcción de muelles y embarcadero en el Río Paraná, en la boca inferior del Río Baradero. Se trata del puerto de ultramar sobre el Río Paraná de Las Palmas, una de las cabeceras del proyectado canal⁵⁶.

Realizadas las expropiaciones de las tierras necesarias para la construcción de los tramos proyectados, se iniciaron los trabajos. Durante la ejecución de la obra surgieron múltiples dificultades, como la salida de uno de los socios de la empresa constructora, inundaciones,

54. Banzato, Guillermo, *Caminos de agua en la pampa. El proyecto del Canal del Norte en la provincia de Buenos Aires (1902-1930)*, III Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Bariloche, 2012, http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1653/ev.1653.pdf (consultado 8/6/2020).

55. Ley Provincial N° 2.832 (promulgada el 14/1/1904).

56. Ley Nacional N° 4.284 (BO 12/1/1904).

faltantes de materiales, aumentos en los costos y atrasos en los pagos, pues para el año 1906 el crédito se había agotado. En abril de 1907, la Legislatura dictó una ley ampliando el crédito autorizado para solventar los gastos de la construcción del Canal del Norte⁵⁷.

Entre los obstáculos que debió enfrentar la obra no resultó un problema menor la oposición de las empresas prestadoras de servicios ferroviarios. Nuevamente, las tardanzas en los pagos provocarían serias diferencias entre el constructor y las autoridades provinciales y las obras se fueron abandonando.

Cormick explica que el canal tendría una longitud total de 308 kilómetros y contaría con esclusas para sortear las diferencias de cota existentes desde Mar Chiquita hasta el Paraná de Las Palmas, algunas de las cuales se construyeron con sus respectivas compuertas para facilitar la navegación de las barcas, las que tendrían 23 metros de eslora, 4 metros de manga y serían propulsadas por caballos a lo largo del canal; que este proyecto estaba acompañado de puertos, galpones y caballerizas y que las obras serían inauguradas en 1910 en el marco de la fiesta del primer centenario de la patria⁵⁸.

Las discrepancias en torno a los estudios fácticos y la opinión en sentido contrario del Ingeniero Luis A. Huergo, sumadas a todas las dificultades señaladas precedentemente, acabaron por sepultar el proyecto. En el discurso inaugural de las sesiones de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, el 1° de mayo de 1910, el flamante gobernador José Inocencio Arias anunció la interrupción de las obras del Canal de Navegación del Norte de la Provincia de Buenos Aires. Para ese entonces, no menos del ochenta por ciento (80 %) de la obra estaba finalizada y del total de 22 puertos previstos, unos 17 ya estaban listos (incluso el puerto de ultramar sobre el Río Paraná de Las Palmas)⁵⁹.

57. Ley Provincial N° 3.030 (promulgada el 5/4/1907).

58. Dicha información fue obtenida durante la entrevista realizada el 5/8/2017 en la Librería El Ateneo Grand Splendid, al escritor Eduardo Cormick, autor de la novela *El primer viaje*, publicada por Ediciones de las Tres Lagunas en 2010 y que trata sobre las vicisitudes y desventuras del constructor del frustrado Canal de Navegación del Norte.

59. Telenoche (5 de junio de 2017), "El increíble Canal de Panamá Argentino que no fue (1ª Parte)", <https://youtu.be/XivpU1BcEBY> (consultado 10/5/2020).

En mayo de 1913, la Legislatura autorizó al Poder Ejecutivo Provincial para someter a un arbitraje las diferencias suscitadas con el Señor Luis Defilippi, contratista de las obras del Canal de Navegación del Norte, con motivo de la liquidación definitiva de los trabajos efectuados⁶⁰.

En 1914 las fuertes crecidas obligaron a los vecinos a solicitar permisos para colocar caños de desagües en el terraplén del canal. Hacia 1917, la vigilancia de las obras todavía generaba gastos en sueldos, los que se intentaron reducir otorgando permisos a los propietarios de los campos para que utilizaran las instalaciones con el compromiso de cuidarlas. La obra nunca se terminó y el gobierno provincial perdió todo lo allí invertido.

IV.10. Canales del Delta

En octubre de 1904, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires autorizó al Poder Ejecutivo a invertir en la ejecución de tres canales de navegación en las secciones segunda y tercera de las Islas del Paraná. El primero, para unir el Arroyo Paycarabí con el Río Carabelas; el segundo, para establecer la comunicación entre el mencionado río y el pasaje y el tercero, para comunicar el Paraná Guazú con el de las Palmas.

Del mismo modo, se autorizó al Gobierno Provincial para invertir en la rectificación del Río Carapachay en su desembocadura al Río Paraná de las Palmas y la ejecución de dos canales o cortes para unir el Paycarabí con el Paraná Miní y el Arroyo Tuyupare con el Largo⁶¹.

En agosto de 1911, la Legislatura Bonaerense aprobó el contrato suscripto *ad referéndum* entre el Poder Ejecutivo y la Empresa de Obras Públicas Goedhart Hermanos para la construcción de una red de canales en las islas del Delta del Paraná, cuyo volumen de excavación sería de 10.000.000 de metros cúbicos, repartidos en varios canales, que irían: desde el Río Luján hasta el Río Paraná de las Palmas;

60. Ley Provincial N° 3.484 (promulgada el 10-5-1913).

61. Ley Provincial N° 2.889 (promulgada el 7/10/1904).

desde el Río Paraná de las Palmas hasta el Río Paraná Miní; desde el Río Paraná Miní hasta el Barca Grande; desde el Río Paraná de las Palmas hasta el Río Carabelas; desde el Río Carabelas hasta el Río Paraná Miní y desde el Río Paraná de las Palmas hasta el Río Paraná Guazú. A ello se debían agregar todos los canales, rectificaciones y ensanches de ríos ordenados por leyes y decretos anteriores.

A tal fin, se facultó al Poder Ejecutivo a expropiar la superficie de tierra necesaria para la ejecución de los canales y sus anexos, en los casos en que los propietarios no estuviesen obligados a cederlos gratuitamente.

Para financiar las obras se fijó el pago de una “contribución especial de canalización y drenaje” que recaería sobre los propietarios de los predios a beneficiarse por las obras. De esta forma, el costo de la apertura de los canales y sus anexos sería cubierto en un 40 % por los recursos provenientes de las contribuciones especiales, mientras que el 60 % se cubriría con recursos del erario público provincial⁶².

En las cláusulas del contrato suscripto con la firma Goedhart Hermanos, en junio de 1911, abundan previsiones de todo tipo referidas a especificaciones técnicas y precisiones de los trabajos a realizar, incumplimientos, casos de fuerza mayor, costos, un depósito de garantía que la empresa debería efectuar en el Banco de la Provincia, rescisión del contrato y arbitraje en caso de conflictos entre las partes⁶³.

Para el año 1915, el Ministro de Obras Públicas Arana consignó en sus memorias que, de los nueve canales a construirse, solo se habían terminado y puesto en servicio el canal que une el Río Luján con el Paraná de las Palmas y el que une el Río Paraná de las Palmas con el Paraná Miní y quedó inconcluso el canal que uniría Paraná Miní con Barca Grande⁶⁴. Al presente, dichos canales continúan habilitados

62. Ley Provincial N° 3.365 (promulgada el 1/9/1911).

63. La inclusión de tamañas previsiones en el contrato de construcción puede considerarse como una consecuencia directa de la mala experiencia verificada durante la malograda construcción del Canal del Norte.

64. Cricelli, Susana; Galcerán, Virginia y Obregón, Susana, “La red hídrica en relación al ferrocarril y los asentamientos poblacionales en el noreste bonaerense: los casos de Zárate y Campana. 1880-1930”, en *Actas del 1^{er}. Congreso Iberoamericano de*

y han sido denominados Canal Arias y Canal de la Serna, respectivamente.

También fueron terminados: el Canal Arana, que comunica el Paraná Miní con el Barca Grande; el Canal Seoane (Canal 5), que conecta el Río Carabelas Grande con el Canal de la Serna que, a su vez, comunica con el Paraná Miní; el Canal Florencio Comas (Canal 6), que une el Río Paraná de las Palmas con el Río Barca Grande, y el Canal Irigoyen, que une el Río Paraná de las Palmas con el Paraná Guazú y que corre paralelo a la Ruta Nacional N° 12 en su traza por la Isla Talavera.

IV.11. Canal Leandro N. Alem

En septiembre de 1903, el Congreso Nacional concedió autorización a la firma J. Rodrigo Botet y Cía. para construir y explotar por su cuenta, por el término de sesenta años, un puerto para buques de ultramar sobre el Río Paraná de las Palmas, en Campana, y un canal de navegación que, partiendo de dicho puerto, terminaría en el paraje denominado “Platos Grandes” en el Río Paraná Guazú⁶⁵.

La conservación del canal correría por cuenta del Poder Ejecutivo, que además intervendría en la ejecución y explotación de las obras, con el fin de vigilar que se llevasen a cabo de acuerdo con los planos aprobados.

La empresa quedaba habilitada por ley nacional para rectificar, profundizar, y ensanchar el cauce del Río Carabelas y también el del Arroyo Ñacurutú, para facilitar y acortar el recorrido de los barcos de cabotaje. En el primer caso, se le acordó la facultad de comunicar las aguas del Paraná de las Palmas con las del Río Luján, partiendo de un punto frente a la desembocadura del Carabelas en el mismo Paraná y terminando en la Isla de Lasalle; y en el segundo, se la facultó

Historia Urbana, Santiago de Chile, 2016, p. 12, http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/69137/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consultado 8/6/2020).

65. Ley Nacional N° 4.205 (BO 19/3/1903).

también para comunicar las aguas del Paraná de las Palmas con las del Paraná-Guazú siguiendo las del Arroyo Ñacurutú.

La empresa debía construir los depósitos para mercaderías y los edificios necesarios para las oficinas de contralor y movimiento del canal. Quedaban autorizados los concesionarios para la construcción de las líneas férreas y de tranvías que se requirieran para el tráfico del canal y puerto, como también ramales para unirlos, con los ferrocarriles existentes o que se construyeran en el futuro y que pasaran por la vecindad del Puerto de Campana. La ley autorizó la expropiación, por causa de utilidad pública, de los terrenos de propiedad particular que atravesara el canal.

Si bien no se cumplió con la planificación original, el canal se inauguró y se puso en servicio, recibiendo la denominación de "Leandro N. Alem". Actualmente, el Canal Leandro N. Alem 1 conecta el Río Paraná de las Palmas con el Barca Grande y el Canal Leandro N. Alem 2 vincula al Río Carabelas con el Río Paraná Guazú.

V. LOS CANALES NAVEGABLES FRENTE A LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

En primer término, debe tenerse en cuenta que en nuestro país no es pacífica la discusión acerca de la competencia nacional o provincial en materia de regulación del uso de las aguas públicas. Al respecto, Pigretti explica que debe distinguirse el concepto de jurisdicción con el de propiedad, dado que el primero supone el ejercicio de una atribución originada en la soberanía y, de acuerdo a la Constitución Nacional, estaría limitada al ejercicio del ordenamiento y policía de navegación (cfr. art. 75, inc. 10), en tanto que la propiedad pública estaría dada por el reconocimiento de que ciertos bienes son detentados por el Estado, pero no en razón de autoridad, sino en razón de la finalidad pública de su uso por la comunidad⁶⁶.

66. Pigretti, Eduardo A., *Política legal de los recursos naturales*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1975, p. 101.

Partiendo de la premisa de que el aprovechamiento de todo curso de agua ha de ser múltiple, armónico y coordinado, lo cierto es que la multiplicidad de jurisdicciones locales sobre los cursos de agua y las diferentes jurisdicciones en relación a las diversas utilidades conspiran contra la premisa inicial.

En orden a la elaboración de una política hídrica nacional y a la creación de un órgano de aplicación de dicha política, cabe estarse a las disposiciones del Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, en cuanto establece los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional y dispone la creación, para las cuencas interjurisdiccionales, de comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas⁶⁷.

En cuanto a la navegación interjurisdiccional, resulta cristalina la competencia del Estado Nacional, por imperio del artículo 75, inciso 10, de la Constitución Nacional, que encomendó al Congreso de la Nación la reglamentación de la libre navegación de los ríos.

En materia de ríos interprovinciales, cabe estarse a lo dispuesto por el artículo 235, inciso c), del Código Civil y Comercial de la Nación, que ubica a los ríos dentro de los bienes pertenecientes al dominio público y entiende por tal el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias.

Con respecto a los canales navegables, objeto central de este estudio, cabe señalar que, con la denominación genérica de “canales”, el inciso f) del artículo 235 del referido cuerpo legal los posicionó dentro del marco del dominio público y como parte de diferentes tipos de obras públicas construidas para utilidad o comodidad común.

Una importante figura –que guarda estricta relación con la navegación a través de canales– es la del “camino de sirga” prevista en el artículo 2369 del viejo Código Civil. La norma citada imponía a los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, la obligación de dejar una calle o camino públi-

67. Ley Nacional N° 25.688, BO 3/1/2003.

co de 35 metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización y, al mismo tiempo, la prohibición de realizar construcciones en dicho sector y de reparar las ya existentes.

Se trataba de una limitación al dominio de los propietarios de tierras con salida directa hacia ríos, canales, lagos y lagunas navegables. La expresión “sirga” refiere a las cuerdas, cabos o sogas empleadas para efectuar el remolque de embarcaciones mediante la tracción de animales (caballos o bueyes) que circulan desde la tierra a través de los espacios contiguos al curso de agua que, justamente, se encuentran liberados de obstáculos para facilitar la realización de tales operaciones.

En relación con la extensión inicial del camino de sirga hasta los 35 metros, Marienhoff considera que ello se inscribió dentro del marco de los proyectos para conectar los grandes ríos navegables del país a través de la construcción de canales navegables artificiales⁶⁸.

A partir de la sanción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, el artículo 1974 ha reducido el camino de sirga a una franja de terreno de 15 metros de ancho. Considero que tal reducción obedeció a la inexistencia de una red de canales para la navegación fluvial que justificara tamaña restricción, circunstancia que ha tornado innecesario el mantenimiento de la franja en su extensión original pero que no ha resultado suficiente para su eliminación total, manteniéndose vigente la figura, aunque más acotada⁶⁹. Entiendo que la vigencia del camino de sirga (recortado en 20 metros) encuentra hoy su justificación en la satisfacción de otras necesidades de la población que van más allá de la navegación para el transporte de mercancías. Me refiero, por ejemplo, a la preservación del medio ambiente, la comodidad de los vecinos y el derecho de los particulares a poder acce-

68. Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo VI, Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2006, p. 600.

69. El artículo 1974 del Código Civil y Comercial de la Nación dispone: “El dueño de un inmueble colindante con cualquiera de las orillas de los cauces o sus riberas, aptos para el transporte por agua, debe dejar libre una franja de terreno de quince metros de ancho en toda la extensión del curso, en la que no puede hacer ningún acto que menoscabe aquella actividad”.

der al disfrute de los cursos de agua –verdaderos bienes de dominio público estatal– para la pesca, la práctica de deportes, la recreación y el esparcimiento.

Sin embargo, es posible que en el futuro estas franjas costeras sirvan a la navegación, no ya para facilitar el paso de animales tirando embarcaciones cargadas de mercaderías como antaño, sino para el soporte, mantenimiento, seguridad e infraestructura de nuevos canales a construirse, cuyos proyectos, seguidamente, paso a explicar.

VI. UNA MIRADA AL FUTURO

La cuestión de los canales adquiere nueva dimensión hoy, a partir de propuestas concretas para modificar la matriz de nuestro sistema de transporte de cargas.

Se trata, tal vez, de una oportunidad histórica para desarrollar un sistema logístico multimodal complementario del actual, que, indudablemente, traerá beneficios económicos directos e indirectos por el desarrollo regional de la zona central de la Argentina, abriendo las puertas al asentamiento de centros logísticos susceptibles de convertirse en núcleos de desarrollo industrial y urbanístico.

Asimismo, resulta implícito que el nuevo sistema logístico que se propone guarda estrecha relación con un mejor aprovechamiento del agua como recurso y con la necesidad de abandonar el uso de los combustibles fósiles en la mayor medida posible.

VI.1. La Hidrovía Artificial Mediterránea

Es un proyecto elaborado tres décadas atrás por los Ingenieros Villa Uría, Actis y Braceras, docentes de la Cátedra de Ingeniería Civil de la Universidad Nacional de Córdoba, y que, con la denominación de “Hidrovía Artificial Mediterránea”, fue impulsado por el Colegio de Ingenieros Civiles de la Provincia de Córdoba.

Consiste en la construcción de un canal artificial navegable de unos 1000 kilómetros de largo, 25 metros de ancho de boca y solo 3 metros de profundidad que correría en sentido norte-sur desde

Arroyito (Provincia de Córdoba) hacia el Océano Atlántico, con destino final en un puerto a construirse en Médanos (un paraje de la costa bonaerense situado entre los balnearios de Mar de Ajó y Pinar), o bien, con una ramificación hacia el Puerto de La Plata (ver Figura N° 1).

A la altura de la localidad bonaerense de General Villegas, el canal se internaría en la Provincia de Buenos Aires para llegar hacia la costa, previo paso por un total de veinticinco (25) esclusas previstas para hacer descender a las barcazas desde la cota 130 hasta el nivel del mar.

La idea de los autores del proyecto es la de trasladar el Litoral al Centro de la República, acercando el puerto al productor agropecuario, en la inteligencia de que los establecimientos distantes a más de 400 kilómetros del puerto resultan inviables, por el alto costo del flete vía camión⁷⁰.

Braceras explica que, en diciembre de 2016, una delegación del Colegio de Ingenieros Civiles de la Provincia de Córdoba presentó este proyecto ante la Secretaría de Políticas Hídricas de la Nación y que, como resultado de ello, en noviembre de 2017 el Gobierno Nacional suscribió un convenio con el Reino de Holanda para asistencia técnica y cooperación para el estudio de la factibilidad de dicho proyecto⁷¹.

70. Los datos fueron tomados de la exposición realizada el 11/4/2018 ante el Consejo Profesional de Ingeniería Civil por los autores del proyecto. Cfr. Braceras, L.; Actis, Raúl y Villa Uría, Alberto "Exposición sobre el Proyecto de Hidrovía artificial Córdoba-Buenos Aires", publicado el 14 de abril de 2018, <https://www.nuestromar.org/antiguas/exposicion-sobre-el-proyecto-de-hidrovia-artificial-cordoba-buenos-aires-2> (consultado 8/6/2020).

71. Información obtenida en la entrevista telefónica realizada el 18/4/2020 al Ing. Luis Braceras, coautor del Proyecto de Hidrovía Artificial Mediterránea.



Figura N° 1: Proyecto de Hidrovía Artificial Mediterránea.
Autores: Ingenieros Villa Uría, Actis y Braceras. Cátedra de Obras Hidráulicas.
Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.
Universidad Nacional de Córdoba (Período 1991-1998)⁷².

El Colegio de Ingenieros de la Provincia de Córdoba giró todos los antecedentes al Instituto Nacional del Agua, para que, como contraparte argentina del convenio, los ponga a disposición de los técnicos holandeses, quienes, tras nueve meses de estudios, aconsejaron tomar una parte del proyecto en lo referente a todo el trazado en Córdoba

72. Agradezco al Ing. Luis Braceras, que me ha facilitado el mapa aquí reproducido.

(que son casi 400 kilómetros) y modificaron el diseño original respecto de la salida al mar. En vez de ir al mar y construir esclusas, plantearon la continuidad del canal hacia el sur, en forma horizontal y cerrada, con una combinación ferroviaria hacia el Puerto de Bahía Blanca⁷³.

VI.2. La Hidrovía Continental Argentina

Se trata de un proyecto para la construcción de un canal navegable a lo largo de 635 kilómetros entre las localidades de Arroyito (Provincia de Córdoba) y Catriló (Provincia de La Pampa) y con un ancho de veinticinco (25) metros.

El transporte por la hidrovía se efectuaría mediante unidades de convoy de dos barcasas con un empujador⁷⁴. Se prevé en la cabecera sur del canal, en Catriló, la construcción de un nodo multimodal (puerto seco) con el objeto de vincular la hidrovía con el Ferreoexpreso Pampeano, cuya cabecera es el puerto de Bahía Blanca, distante a unos 300 kilómetros.

El canal sería una suerte de tanque longitudinal plano, un verdadero “reservorio lineal” que, además de posibilitar el abaratamiento de los costos de los fletes, podría oficiar como amortiguador de extremos climáticos, guardando excedentes hídricos cuando se produzcan inundaciones para lanzarlos en época de sequías.

La traza propuesta conectaría importantes pueblos del centro del país, como Arroyito, Las Varillas, Bell Ville, La Carlota, Laboulaye y General Pico. Asimismo, al cruzarse las redes viales nacionales, provinciales y municipales y la red ferroviaria, podrían diseñarse en el futuro nuevos nodos para la transferencia intermodal⁷⁵.

73. Entrevista telefónica realizada al, ya mencionado, Ing. Braceras, coautor del proyecto de la Hidrovía Artificial Mediterránea, el 18/4/2020.

74. Cada barcaza tendría 52 metros de eslora, 8 metros de manga y su capacidad de carga sería equivalente a la de 42 camiones.

75. El proyecto actual deja abierta la posibilidad de que en una segunda etapa se construyan tres ramales de la hidrovía, a saber: 1. desde Bell Ville (Provincia de Córdoba) hacia el Río Paraná a través de un canal paralelo al Río Tercero, hasta Timbúes (Provincia de Santa Fe); 2. atravesando la Provincia de Buenos Aires hacia Médanos,

La idea es generar un corredor logístico fluvial que, en conjunto con la red vial y ferroviaria existente, establezca una salida alternativa a la de la Hidrovía del Paraná para los productos de exportación. Esto, además, materializaría las condiciones para el eventual asentamiento de centros logísticos que se conviertan en núcleos de desarrollo industrial y urbanístico. Estas ideas se han plasmado en el proyecto multipropósito denominado Hidrovía Continental⁷⁶.



Figura N° 2: Trayecto previsto para la Hidrovía Continental Argentina. Comisión Argentino Holandesa (2018)⁷⁷.

tal como estaba previsto en el proyecto original de la Hidrovía Artificial Mediterránea; 3. desde Catriló hasta Balcarce, pasando por Tandil, desde donde se podría trasladar la carga en tren hasta Mar del Plata y Quequén.

76. Instituto Nacional del Agua, *Hidrovía Continental. Una propuesta para el desarrollo para la Argentina* (Resumen Ejecutivo), Buenos Aires, 2018.

77. Agradezco, nuevamente, al Ing. Luis Braceras que, gentilmente, me ha dado acceso al mapa aquí reproducido.

Este proyecto final es la resultante del proyecto de “Hidrovía Artificial Mediterránea” impulsado por el Colegio de Ingenieros de la Provincia de Córdoba, con las correcciones y mejoras propuestas por los técnicos holandeses.

Considero que esta iniciativa puede inscribirse perfectamente dentro del marco de la Cláusula del Progreso contenida en el artículo 75, inciso 18, de la Constitución Nacional, en cuanto encomendó al Congreso de la Nación legislar en materia de promoción de la construcción de canales navegables pues, justamente, viene a operativizar dicha manda constitucional.

En tal sentido, Hernández tiene dicho que no cabe duda acerca de la correspondencia del proyecto con los altos fines de la Constitución, en cuanto a su objetivo federal, su importancia para la integración regional e incluso por su incidencia para un nuevo ordenamiento territorial del país⁷⁸.

En tales condiciones cabe propiciar que –previo estudio de impacto ambiental– el Congreso de la Nación, en uso de las atribuciones que le confiere la Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 18, proceda a dictar una Ley Nacional de Hidrovía Continental, autorizando al Poder Ejecutivo para invertir fondos en su construcción, definiendo su trazado y disponiendo el dominio público nacional y la jurisdicción federal en las instalaciones a construirse, características generales, previsiones ambientales, especificaciones técnicas, pautas para la construcción y para su puesta en funcionamiento, mantenimiento y administración, competencia en materia de seguridad en general y de la navegación en particular.

Adicionalmente, nada obsta a que en un inciso de la misma ley se declare la utilidad pública de todos los espacios necesarios para el trazado del canal longitudinal, los puertos y las demás instalaciones conexas, autorizándose al Poder Ejecutivo a llevar adelante las expropiaciones correspondientes, en los términos del artículo 17 de la Constitución Nacional.

78. Hernández, Antonio María, “El Proyecto de Canal Navegable Mediterráneo, sus aspectos Constitucionales”, en *La Voz del Interior*, 30/12/1997, p. 13.

Tratándose de canales navegables interprovinciales, correspondería la aplicación de idénticos criterios que a los ríos navegables interprovinciales. La jurisdicción no será otra que la federal, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75, inciso 13 de la Constitución Nacional, corresponde al Estado Federal reglar el comercio de las provincias entre sí⁷⁹.

En consecuencia, la seguridad dentro del canal, sus puertos y sus instalaciones conexas correspondería a la Prefectura Naval Argentina, debiendo el Poder Ejecutivo disponer de lo necesario para la creación de una Prefectura de Zona Hidrovía Continental, con sus respectivas subprefecturas y destacamentos ubicados a lo largo de toda su traza, dotados de todos los recursos materiales y humanos necesarios para proveer adecuadamente a la seguridad de la navegación, el control de averías, incendios y contaminación, la protección de las personas y los bienes que por allí habrán de circular, así como también la custodia del canal y sus instalaciones conexas, las que habrán de revestir el carácter de “establecimientos de utilidad nacional”⁸⁰.

Ello no significa que el área afectada a la hidrovía quede “federalizada” o “desprovincializada”, pues, tal como explica Sagüés, estos espacios no pasan a ser territorio de la Nación, sino que continúan como territorio provincial, aunque en ellos la Nación ejerza potestades legislativas administrativas y judiciales⁸¹.

No debe olvidarse que corresponde al Congreso reglamentar la libre navegación de los ríos interiores y habilitar los puertos que considere convenientes (art. 75, inciso 10 de la Constitución Nacional). De modo que en la gestión y operatoria de los puertos locales que hayan de habilitarse a lo largo de la traza de la hidrovía, habrá de tenerse en cuenta la debida intervención de los respectivos municipios.

79. Es más, en el antiguo texto de 1853-1860, el artículo 67, inciso 12, decía “reglar el comercio marítimo y terrestre”.

80. Conviene recordar que el artículo 4º, inciso a) de la Ley N° 18.398, estableció: “La Prefectura Naval Argentina actúa con carácter exclusivo y excluyente en: (...) Mares, ríos, lagos, canales y demás aguas navegables de la Nación que sirvan al tránsito y comercio interjurisdiccional, y en los puertos sometidos a jurisdicción nacional (...)”.

81. Sagüés, Néstor Pedro, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2007, p. 237.

Sobre este punto, Hernández propone la celebración de convenios entre todas las jurisdicciones participantes⁸², porque, como bien es sabido, las autoridades provinciales conservarán los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional, en tanto no interfieran con el cumplimiento de los fines específicos de estos establecimientos (art. 75, inciso 30, de la Constitución Nacional).

VII. CONCLUSIONES FINALES

Tal como se ha visto, el Canal de los Andes, la canalización de los arroyos Maldonado y Medrano, la navegación de vapores por los Ríos Bermejo, Salado, Tercero, Santa Cruz y Chubut, el canal de navegación que ligaría al Pueblo de Lobos con el Puerto de La Plata, el proyectado “Canal de Navegación del Sur” que iría desde Olavarría hasta el Riachuelo, la unión de los Ríos Lujan y Reconquista con el Río Matanza - Riachuelo, y la construcción del Canal de Navegación del Norte de la Provincia de Buenos Aires no pudieron concretarse.

La única excepción a esta historia de fracasos ha sido la construcción del Canal San Fernando sobre el continente y la de los canales artificiales sobre las islas del Delta del Paraná, que al presente cuenta con los Canales Leandro N. Alem 1 y 2 y los Canales Arias, De la Serna, Arana, Seoane, Florencio Comas e Irigoyen, todos en servicio.

Alberdi y Sarmiento mantuvieron profundas diferencias personales, llegando incluso a prodigarse –recíprocamente– serias descalificaciones. Sin embargo, del cotejo de *Bases...* con *Argirópolis* surge que, pese a sus diferencias, ambos visionarios fueron coincidentes en destacar la importancia de la navegación de los ríos interiores y de la canalización como vehículo para alcanzar el progreso del país.

Nuestros constituyentes recogieron las ideas alberdianas sobre este punto y, consecuentemente, encomendaron al Congreso Nacional el dictado de leyes de promoción de la construcción de canales navegables y de exploración de los ríos interiores (art. 75, inciso 18).

82. Hernández, Antonio María, “El Proyecto de Canal Navegable Mediterráneo, sus aspectos Constitucionales”, en *La Voz del Interior*, 30/12/1997, p. 13.

No caben dudas de que se trata de una “manda constitucional” que, pese al paso del tiempo, se encuentra plenamente vigente. De hacerla efectiva, dejaríamos atrás esta historia de cancelaciones, proyectos trancos y desilusiones. Es sabida la clara ventaja del transporte fluvial sobre el ferroviario y el camión, como así también la superioridad del ferrocarril sobre el camión. La capacidad de carga de una barcaza es 30 veces superior a la del vagón ferroviario y 50 veces mayor a la de un camión.

Sin embargo, el 80 % del transporte de granos se efectúa mediante camiones, mientras que solo el 15 % se carga en ferrocarriles y apenas el 5 % del total de la carga de granos se transporta por vía fluvial a través de barcas que circulan por la hidrovía Paraná-Paraguay⁸³.

Quizás sea el momento de diversificar la matriz del transporte de cargas, a través del empleo de barcas que, circulando por caminos de agua artificiales, entrelazados con los ferrocarriles y las rutas ya existentes, permitan mejorar la competitividad de nuestras exportaciones y, a la vez, descomprimir el intenso tráfico de camiones en nuestras rutas y autopistas, en beneficio de la seguridad vial y de la reducción de la utilización de combustibles fósiles.

La puesta en marcha de esta iniciativa puede demandar el empleo de miles de trabajadores para las tareas de construcción del canal longitudinal y de sus puertos; contribuir al desarrollo de las poblaciones de la zona de influencia de la proyectada obra, reimpulsar la industria naviera nacional a partir de la construcción en el país de todas las barcas y embarcaciones para empuje necesarias para la operación del canal y ofrecer un nuevo horizonte laboral para los egresados de la Escuela Nacional Fluvial.

Solo basta con desempolvar la solución que el constituyente puso en manos del Congreso Nacional hace ya más de 160 años y que puede dar una “verdadera vuelta de timón” y que está en el artículo 75, inciso 18 de nuestra Constitución. Así, la construcción de canales

83. Braceras, L.; Actis, Raúl y Villa Uría, Alberto, “Exposición sobre el Proyecto de Hidrovía artificial Córdoba-Buenos Aires”, publicado el 14 de abril de 2018, <https://www.nuestromar.org/antiguas/exposicion-sobre-el-proyecto-de-hidrovía-artificial-cordoba-buenos-aires-2> (consultado 8/6/2020).

navegables y la exploración de los ríos interiores puede ser el punto de partida que lleve a la Argentina a buen puerto.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1979.
- Arnaud, Guillermo, *Manuel Belgrano y el Mar*, Boletín del Centro Naval 847, enero-abril 2018, pp. 10-15, <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN847/847-ARNAUD.pdf> (consultado 8/6/2020).
- Banzato, Guillermo, *Caminos de agua en la pampa. El proyecto del Canal del Norte en la provincia de Buenos Aires (1902-1930)*, III Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Bariloche, 2012, http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1653/ev.1653.pdf (consultado 8/6/2020).
- Bianchi, Alberto B., "La Cláusula del Progreso (con especial referencia a los ferrocarriles)", *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública -Rap*: 398, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2011, pp. 15-65.
- Bidart Campos, German J., *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo III, Buenos Aires, Ediar, 1997;.
- Bidegain, Carlos M., *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo II, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2000.
- Braceras, L.; Actis, Raúl y Villa Uría, Alberto, "Exposición sobre el Proyecto de Hidrovía artificial Córdoba-Buenos Aires", publicado el 14 de abril de 2018, <https://www.nuestromar.org/antiguas/exposicion-sobre-el-proyecto-de-hidrovia-artificial-cordoba-buenos-aires-2> (consultado 8/6/2020).
- Breide Obeid, Rafael L.; Capelluto, Marcelo y Díaz, Pablo D., *Legislación fundamental sobre recursos naturales y ambiente humano sustentable*, Buenos Aires, Gladius, 2005.
- Brailovsky, Antonio Elio, "Buenos Aires, ciudad inundable", *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, Kaicron, Capital Intelectual, 2010.
- Cormick, Eduardo, *El Primer Viaje*, Junín, Ediciones de las Tres Lagunas, 2010.
- Craveri, Germán, *Tiempos Coloniales. Sociedad y Comercio en el Virreinato*, Buenos Aires, Aquitania Ediciones, 2012.- Cricelli, Susana; Galcerán, Virginia y Obregón, Susana, *La red hídrica en relación al ferrocarril y los asentamientos poblacionales en el noreste bonaerense: los casos de Zárate y Campana. 1880-1930*, Actas del 1^{er} Congreso Iberoamericano de Historia Urbana, Santiago de Chile, 2016, <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/>

- handle/10915/69137/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consultado 8/6/2020).
- De Angelis, Pedro, “Discurso Preliminar al proyecto de navegación del Tercero”, en García, Pedro Andrés, *Memoria sobre la navegación del tercero y otros ríos que confluyen al Paraná*, Buenos Aires, Imprenta del Estado, 1886, <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/memoria-sobre-la-navegacion-del-tercero-y-otros-rios-que-confluyen-al-parana-> (consultado 8/6/2020).
- Facultad de Filosofía y Letras –Sección de Historia–, *Documentos para la Historia del Virreinato del Río de la Plata*, Tomo III, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1913.
- Fernández Cornejo, Adrián, *Expedición al Chaco por el Río Bermejo*, Buenos Aires, Imprenta del Estado, 1886.
- Furlan, Luis F., *La Expedición Page en el Río Pilcomayo (1890-1891)*, Boletín del Centro Naval 811, mayo/agosto 2005, pp. 183-197, <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN811/811furlan.pdf> (consultado 8/6/2020).
- Gálvez, Jaime, *Rosas y la navegación de nuestros ríos*, Buenos Aires, Huemul, 1955.
- García, Sabrina, *Navegando en la historia del dique seco y Canal San Fernando*, Fundación Histarmar, <https://www.sanfernandonuestro.com.ar/wp/navegando-en-la-historia-del-dique-seco-y-canal-san-fernando/> (consultado 6/6/2020).
- Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2005.
- Gianola Otamendi, Alberto, *Canales*, Boletín del Centro Naval N° 846, julio-diciembre 2017, pp. 180-197, <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN846/846-GIANOLA-OTAMENDI.pdf> (consultado 8/6/2020).
- Gordillo, Gastón, “Barcos varados en el monte. Restos del progreso en un río fantasma”, *Revista Runa*, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Volumen 36, N° 2, 2015, pp. 25-55, <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/runa/article/view/2229> (consultado 8/6/2020).
- Hernández, Antonio María, “El Proyecto de Canal Navegable Mediterráneo, sus aspectos Constitucionales”, *La Voz del Interior*, 30/12/1997.
- Instituto Nacional del Agua, *Hidro vía Continental. Una propuesta para el desarrollo para la Argentina* (Resumen Ejecutivo), Buenos Aires, 2018.
- Lamas, Andrés (Director), *D. Bernardino Rivadavia. Libro del primer Centenario de su Natalicio*, Buenos Aires, Imprenta de S. Ostwald, 1882.
- Lowey, Leonardo, *Vías navegables y navegación interior, con especiales referencias a la República Argentina*, Buenos Aires, Colección de Tesis Doctorales de

- la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios", Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 1930.
- Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo VI, Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2006.
- Pigretti, Eduardo A., *Política legal de los recursos naturales*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1975.
- Sacristán, Estela B., "La Constitución de 1853 como instrumento de progreso económico: Los capitales extranjeros en Estudios sobre la Constitución Nacional de 1853 en su sesquicentenario", Buenos Aires, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Instituto de Derecho Constitucional e Instituto de Derecho Administrativo, 2003, pp. 527-550.
- Sagüés, Néstor Pedro, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2007.
- Telenoche (5 de junio de 2017), "El increíble Canal de Panamá Argentino que no fue (1ª Parte)", <https://youtu.be/XivpU1BcEBY> (consultado 10/5/2020).
- Zorraquín Becú, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino (1810-1869)*, T. II, Buenos Aires, Editorial Perrot, 1988.

Normas citadas

- Ley Nacional N° 2.676 (sancionada el 6/11/1889).
- Ley Nacional N° 4.205, BO 19/3/1903.
- Ley Nacional N° 4.284, BO 12/1/1904.
- Ley Nacional N° 5.559, BO 16/9/1908.
- Ley Nacional N° 18.398, BO 28/10/1969.
- Ley Nacional N° 25688, BO 3/1/2003.
- Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 2.317 (promulgada el 17/12/1889).
- Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 3.365 (promulgada el 1/9/1911).
- Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 2.674 (promulgada el 9/11/1898).
- Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 2.832 (promulgada el 14/1/1904).
- Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 2.889 (promulgada el 7/10/1904).
- Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 3.030 (promulgada el 5/4/1907).
- Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 3.459 (promulgada el 22/1/1904).
- Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 3.484 (promulgada el 10/5/1913).
- Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 3.365 (promulgada el 1/9/1911).

