

CAPÍTULO X
ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA DEL AGUA EN VENEZUELA

10.1 Introducción

Venezuela es un país con grandes recursos hídricos, provenientes en su mayoría de los aportes de la cuenca del río Orinoco, que divide al país en dos partes. El promedio anual de escurrimiento de este río es 705 millones de metros cúbicos y se estima que las aguas subterráneas, aun cuando no se han contabilizado, tienen mayor cuantía que las superficiales, dada las características hidrogeológicas de los suelos del país¹⁰¹².

Sin embargo, el patrón de asentamiento de la población hace que esta abundancia sea relativa, ya que 80% de la población está ubicada en la franja norte costera, dejando prácticamente deshabitado todo el Sur del país donde se encuentra el escurrimiento mencionado (margen sur del río Orinoco). Es decir que los más de 22 millones de habitantes de Venezuela, están ubicados en áreas donde los recursos hídricos representan 20% del total, en torno a ocho grandes núcleos urbanos (Caracas, Los Teques, Maracay, Valencia, Barquisimeto, Maracaibo, Puerto La Cruz y Cumaná). Por supuesto, estos recursos no están disponibles todo el año en las mismas cantidades, debido a la limitación temporal (estación lluviosa de abril a septiembre y estación seca entre octubre y marzo). Aunado a los graves problemas de contaminación que tienen estas aguas, por derrames de petróleo, vertidos incontrolados de industrias y urbanización, entre otros.

La legislación venezolana se proyecta sobre la base del desarrollo sustentable, requiriendo la protección del medio ambiente, pero tiene una administración altamente centralizada e ineficiente, que impide llevar a cabo este postulado. Así pues, la situación patria no se presenta muy alentadora de no tomar prontamente medidas para resolver las desigualdades señaladas, intentando desarrollar la margen sur del país y gestionando de mejor manera los del centro norte.

El análisis de la legislación española, aconseja que la gestión del agua debe hacerse utilizando el principio de la gestión unitaria, la descentralización por cuencas y la administración especializada de las Aguas. Principios que han sido desarrollados a través de la creación de los organismos de cuenca españoles y la clasificación de las cuencas en cuencas intercomunitarias y cuencas intracomunitarias. Pero cabría preguntarnos si Venezuela ligada a la cultura y legislación española, producto del proceso de colonización y relación entre ambos Estados, ha hecho suyos estos mismos principios. La respuesta a esta premisa, es el objetivo del capítulo, donde me enfrento al reto de establecer una descripción de la administración del agua en Venezuela.

A partir de la reforma constitucional de diciembre de 1999, Venezuela recoge estos principios en el artículo 304, el cual me permito copiar textualmente “Todas las aguas son bienes del dominio público de la Nación, insustituibles para la vida y el desarrollo. La Ley establecerá las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación, respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio”.

Ahora bien, este precepto del “deber ser” del dominio público del agua, no ha sido aún objeto de regulación por la Asamblea Nacional de la República. De manera que existen diferencias entre los postulados constitucionales y el resto del ordenamiento jurídico. Así el Código Civil, la Ley Forestal de Suelos y

1012 GONZÁLEZ LANDAZÁBAL Ángela B. *Informe nacional sobre la gestión del agua en Venezuela*. Comité Asesor Técnico de América del Sur (SAMTAC), Global Water Partnership (GWP), Caracas, Venezuela: 28 de enero de 2000. (disponible en Internet: <http://www.unesco.org.uy/phi/vision2025/Venezuela.pdf>). Pág. 10.

Aguas y el Decreto 1400, fundamental en materia de administración del Agua, siguen haciendo referencia a la distinción entre aguas del dominio público y aguas de propiedad privada. Normas que a todas luces quedan derogadas implícitamente por ser contrarias a la norma constitucional.

Por tanto, en este capítulo analizaré la legislación venezolana con el objetivo de verificar hasta qué punto estos objetivos españoles, coincidentes por cierto con posiciones asumidas desde organismos y Conferencias Internacionales, se están aplicando en Venezuela.

Para ello, dividí el Capítulo en cuatro partes. La primera está dedicada a la administración centralizada del Agua. El análisis comprende la reciente organización del Ministerio en viceministerios; además la descripción y funcionamiento de los órganos descentralizados funcionalmente y las funciones desconcentradas a través de las Direcciones Estadales del MARN.

En la segunda parte, estudiaré cuáles son las competencias de las entidades federales (Estados) en materia de aguas. Luego, revisaré las competencias en materia de abastecimiento y saneamiento, tomando en consideración la recién promulgada Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, y por último, el capítulo no estaría completo si no hiciera referencia al Proyecto de Ley de Aguas de Venezuela, el cual pretende la gestión integral del agua como elemento indispensable para el desarrollo sustentable del país, deteniéndome en la estructura orgánica propuesta por dicho Proyecto de Ley, para cumplir sus objetivos.

10.2 Administración del agua dependiente del nivel central

El principio rector sobre el cual descansa la administración del agua como atribución a favor del Poder Nacional, está consagrado en el artículo 156 CRBV, *el régimen y administración de las aguas es competencia del Poder Nacional*. La implicación de este principio significa que el Poder Legislativo está en la obligación de sancionar una ley en la cual desarrolle este precepto constitucional, recogiendo los postulados del artículo 304 *ejusdem*, y en su desarrollo debe poner especial cuidado, por cuanto no puede atribuir el régimen y administración a otra persona jurídica que no sea del Poder Nacional, lo cual no es obstáculo para dar participación a los estados y municipios, así como a organismos gubernamentales y no gubernamentales que tengan interés en el agua, siempre y cuando el Poder Nacional se encargue de su rectoría.

De acuerdo con el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública¹⁰¹³ y al Decreto 1400¹⁰¹⁴, al Ministerio del Ambiente le corresponde el ejercicio de la Autoridad Nacional de las Aguas, así como la gestión y administración de las cuencas Hidrográficas.

1013 V. Artículo 18. Son competencias del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales: 4. El ejercicio de la autoridad nacional de las aguas; 6. La administración y gestión en cuencas hidrográficas; 12. La operación, mantenimiento y saneamiento de las obras de aprovechamiento de los recursos hídricos. Presidencia de la República. Decreto No. 2083, de 02 de noviembre, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central. Caracas: Gaceta Oficial No. 37.562, de 04 de noviembre de 2002.

1014 Artículo 12: Corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en ejercicio de la Autoridad Nacional de las Aguas, el cumplimiento de las siguientes funciones: 1) La elaboración del inventario nacional de los recursos hídricos. 2) La elaboración y actualización del Plan Nacional y los Planes Regionales de Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de los Planes de Calidad de las Aguas. 3) El otorgamiento de las concesiones, asignaciones y autorizaciones de aprovechamiento de los recursos hídricos. 4) La vigilancia y control del cumplimiento de todas las disposiciones relativas a la conservación y racional aprovechamiento de los recursos hídricos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros entes en el ordenamiento legal vigente. 5) La elaboración de los estudios y proyectos de aprovechamiento de los recursos hídricos, así como la programación, ejecución, operación, uso, manejo, guarda, mantenimiento y conservación de las obras hidráulicas que corresponda realizar a la Administración Central o encomendar tales cometidos a otros órganos de la misma o a los organismos descentralizados competentes en la materia, reservándose su inspección y supervisión; la instrumentación

Ahora bien, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de acuerdo con la reciente reestructuración (septiembre de 2003)¹⁰¹⁵, está distribuido en tres Despachos de viceministros. El viceministerio del Agua, el viceministerio de Conservación Ambiental y el viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental.

Del despacho del Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales dependen también, 23 direcciones estadales ambientales, que se encargan de cumplir las funciones que le sean delegadas por el ministro.

En virtud del principio de descentralización funcional, se encuentra adscrito al Ministerio además, un Instituto Autónomo creado con el objetivo de conservar la Cuenca del Lago de Maracaibo (ICLAM), varias empresas estatales o de capital mixto, a saber la Compañía Anónima Hidrológica venezolana (HIDROVEN) y sus empresas filiales, la empresa regional de desarrollo Hidráulico Cojedes C.A., el Sistema Hidráulico Yacambú-Quibor C.A., la empresa regional Sistema Hidráulico Trujillano C.A. y la empresa regional Hidráulica Planicie de Maracaibo (PLANIMARA).

Asimismo depende del Despacho del ministro o ministra, el Servicio Autónomo “Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento” (ONDESAPS en lo sucesivo), a la cual haré referencia en el epígrafe de las competencias en materia de abastecimiento de aguas y saneamiento.

Pues bien, voy a referirme individualmente a cada uno de estos niveles, y en el último epígrafe de esta parte, dedicaré unas líneas para analizar su articulación y conveniencia para lograr una Administración eficiente de las Aguas en Venezuela.

10.2.1 Viceministerio del Agua

El Viceministerio del Agua tiene competencias para decidir los asuntos que por delegación le confíe el Ministro y en especial, diseñar la planificación estratégica del agua y de saneamiento ambiental; velar por el cumplimiento de las políticas y estrategias del Ministerio para la conservación, protección y manejo integral de las cuencas hidrográficas, así como el uso y aprovechamiento sustentable del recurso; promover y diseñar proyectos de obras hidráulicas y de saneamiento ambiental; coordinar los programas de concesiones de agua y otras modalidades para el control del uso y aprovechamiento del recurso¹⁰¹⁶.

El despacho del viceministro del Agua está dividido en dos Direcciones Generales que son la Dirección General de cuencas hidrográficas y la Dirección General de equipamiento ambiental.

A. Dirección General de Cuencas Hidrográficas

Esta Dirección se encarga de velar por el cumplimiento de las políticas de administración de los recursos agua y suelo; coordinar la toma de decisiones en materia de manejo de cuencas y administración

de mecanismos que fomenten y faciliten la participación de los usuarios en la planificación, manejo y administración del recurso; el desarrollo de la normativa técnica en la materia; el fomento del aprovechamiento racional de los recursos hídricos; la promoción y desarrollo de programas de capacitación y educación ambiental, así como la asesoría y asistencia técnica en materia de aguas, a las instituciones públicas y privadas que lo requieran. Presidencia de la República. Decreto No. 1400, de 10 de julio de 1996, Normas sobre la regulación y el control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas. Caracas: Gaceta Oficial No. 36.013, de 02 de agosto de 1996.

1015 V. Presidencia de la República. Decreto No. 2623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria No. 5664, de 29 de septiembre de 2003.

1016 V. Artículo 19 Presidencia de la República. Decreto No. 2623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria No. 5664, de 29 de septiembre de 2003.

de aguas y suelos; formular, coordinar y evaluar los planes, programas y proyectos tendentes al manejo conservacionista de las cuencas hidrográficas y al aprovechamiento de los recursos hídricos a nivel nacional, regional y local; promover la participación de todos los actores involucrados en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos de conservación, aprovechamiento y manejo integral de las cuencas hidrográficas; establecer y coordinar con la Oficina de Gestión y Cooperación Internacional, así como con los organismos competentes las estrategias y lineamientos de acción para el tratamiento de la problemática ambiental en las cuencas internacionales y/o fronterizas; fomentar el dictado de normas técnicas para orientar las acciones de inventario y conservación del recurso agua y suelos y aplicar la normativa y operación de las redes hidrometeorológicas, entre otras¹⁰¹⁷.

La Dirección General de cuencas hidrográficas tiene cinco Direcciones de línea, a saber¹⁰¹⁸: Dirección de Planificación y Manejo de Cuencas Hidrográficas¹⁰¹⁹, Dirección de Cuencas Hidrográficas Internacionales¹⁰²⁰, Dirección de Administración de Aguas¹⁰²¹, Dirección de Hidrología, Meteorología y Oceanología¹⁰²² y la Dirección de Suelos¹⁰²³.

B. Dirección General de Equipamiento Ambiental

Corresponde a la Dirección General de Equipamiento Ambiental elaborar el Plan Anual de las Obras de Saneamiento Ambiental¹⁰²⁴, según las orientaciones del Plan Nacional de conservación, defensa y

1017 V. Artículo 20 Presidencia de la República. Decreto No. 2623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio...

1018 Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Resolución No. 229, de 28 de septiembre de 2004, Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38033, de 29 de septiembre de 2004.

1019 Esta Dirección debe contribuir con la Dirección General de Cuencas Hidrográficas en la formulación de políticas y la elaboración, supervisión y evaluación de planes, programas y proyectos en materia de conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas en coordinación con otras dependencias del Ministerio; dictar lineamientos a otras dependencias del Ministerio y sus entes descentralizados funcionalmente adscritos y tutelados en materia de planificación y manejo de cuencas hidrográficas y mantener actualizada la base de datos que permita generar un inventario jerarquizado de las cuencas. Artículo 25. Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1020 La Dirección Cuencas Hidrográficas Internacionales tiene, entre otras, atribuciones para formular, coordinar, supervisar y ejecutar planes, programas y proyectos en materia de cuencas internacionales; así como ejecutar acciones tendentes a la obtención de financiamiento nacional e internacional para la ejecución de estudios, proyectos y obras prioritarias dentro de las cuencas hidrográficas internacionales. Artículo 26 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1021 Esta Dirección debe hacer seguimiento a los proyectos relacionados con el aprovechamiento del recurso hídrico; diseñar y desarrollar procedimientos para la valoración económica del agua; promover la implementación de la organización institucional en las cuencas hidrográficas; promover y coordinar la participación de usuarios y organismos gubernamentales y no gubernamentales en la gestión del agua; mantener actualizado el sistema de información de administración de aguas; proponer y participar en la formulación y elaboración de los planes para la gestión integral de los recursos hídricos; apoyar técnicamente a la Oficina Administrativa de Permisos con relación a la evaluación de las solicitudes de aprovechamiento de aguas superficiales y subterráneas. Artículo 27 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1022 La Dirección de Hidrología, tiene atribuciones para evaluar y cuantificar los fenómenos climáticos y los recursos hídricos del país; coordinar y supervisar la instalación, operación y mantenimiento de la red hidrometeorológica nacional; suministrar información oportuna a organismos públicos y privados, con fines de pronósticos y alertas hidrometeorológicas para apoyar los planes de contingencia; coordinar y participar en la elaboración de las Comunicaciones Nacionales, que representen el compromiso del país ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el cambio climático. Artículo 28. Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1023 La Dirección de Suelos apoya a la Dirección General en la toma de decisiones para el manejo y aprovechamiento del recurso suelo; coordina la realización de estudios edafotécnicos a fin de definir los parámetros y dar recomendaciones en cuanto al uso, manejo y conservación de suelos; desarrolla y adopta procedimientos para la generación de modelos en el Sistema de Información de Tierras de Venezuela (SITVEN-MARN); coordina y vela por el cumplimiento de los compromisos del país, derivados de la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación. Artículo 29 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1024 Son obras de equipamiento y saneamiento ambiental entre otras las canalizaciones, defensa y protección de poblaciones, plantas de tratamiento para abastecimiento, sistemas de disposición de aguas servidas y otros y todas aquellas que se

mejoramiento ambiental¹⁰²⁵; elaborar los estudios, proyectos y realización de obras de equipamiento y saneamiento ambiental; elaborar y ejecutar los estudios y proyectos de las obras ambientales para la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento (aguas servidas, acueductos, control de torrentes, protección de márgenes y protección de cuencas hidrográficas); promover y desarrollar la ejecución de las obras ambientales, requeridas para los programas de manejos de cuencas hidrográficas, en coordinación con la Dirección General de cuencas hidrográficas; promover y desarrollar la ejecución de obras ambientales para la prevención y defensa contra inundaciones; promover y ejecutar obras ambientales financiadas con recursos provenientes de la ejecución de contratos de préstamos de financiamiento amparados por la banca bilateral o multilateral; operar y mantener las obras ambientales de aprovechamiento hidráulico en coordinación con la Dirección General de Cuencas Hidrográficas¹⁰²⁶.

La Dirección General de Equipamiento Ambiental, tiene adscritas cuatro Direcciones de línea: Dirección de Coordinación de Unidades Ejecutoras de Proyectos Especiales de Ingeniería Ambiental¹⁰²⁷, Dirección de Estudios y Proyectos de Obras de Saneamiento Ambiental¹⁰²⁸, Dirección de Ingeniería Ambiental¹⁰²⁹ y la Dirección de Operación y Mantenimiento de Obras de Saneamiento Ambiental¹⁰³⁰.

consideren necesarias para la conservación, defensa, manejo, aprovechamiento y mejoramiento del ambiente. V. Artículo 32.1 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1025 Artículo 7. El plan Nacional de conservación, defensa y mejoramiento ambiental, formará parte del Plan de la Nación y deberá contener: 1. La ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo con sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas; 2. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento; 3. El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento en función de los objetivos de la presente Ley; 4. Las normas para el aprovechamiento de los recursos naturales basadas en el principio del uso racional de los recursos, en función de los objetivos de la presente Ley; 5. Los programas de investigación en materia ecológica; 6. Los objetivos y medidas de instrumentos que se consideren favorables a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. Congreso de la República. 15 de junio de 1976, Ley Orgánica del Ambiente. Caracas: Gaceta Oficial No. 31004, de 16 de junio de 1976. Este Plan es elaborado por la Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental, dependiente del Viceministro de Ordenación y Administración Ambiental. V. Artículo 32 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1026 Artículo 21 Decreto No. 2623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio.

1027 Esta Dirección se encarga de coordinar y controlar la ejecución de los proyectos especiales de obras ambientales; formular el presupuesto anual de la dirección; presentar semestralmente informe sobre el avance de la ejecución de los proyectos; llevar la contabilidad de los recursos financieros provenientes del ministerio y de organismos internacionales; diseñar las bases de las licitaciones y realizar las licitaciones, conjuntamente con la Comisión de Licitaciones del ministerio; ejercer directa o indirectamente la supervisión e inspección técnica de los proyectos. Artículo 30 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1028 La Dirección de Estudios y Proyectos de Obras de Saneamiento se encarga de elaborar los estudios para diseñar la estructura más conveniente para el desarrollo de las obras ambientales, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; generar y procesar información básica requerida para la elaboración de los estudios hidrológicos, topográficos, geotécnicos, hidráulicos y otros; realizar los trámites para la adquisición de bienes o inmuebles o para el reconocimiento de indemnización a propietarios de bienes afectados con motivo de la ejecución de obras ambientales; coordinar e inspeccionar los procesos de avalúo, catastro y demás trámites relacionados con expropiaciones, servidumbres e indemnizaciones producto de la afectación de terrenos para la ejecución de obras ambientales. Artículo 31 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1029 Esta Dirección se encarga de ejecutar los programas de construcción de obras equipamiento y saneamiento ambiental; controlar desde el punto de vista técnico-administrativo las obras ambientales en ejecución; controlar la realización de las obras de equipamiento y saneamiento ambiental contratadas, revisar y procesar toda la información relativa a consultas de contratistas e ingenieros inspectores sobre aspectos técnicos de obras en ejecución; sustanciar y llevar un control de los expedientes correspondientes a contratos de obras e inspecciones hasta el respectivo cierre administrativo de los mismos. Artículo 32 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1030 La Dirección de Operación y Mantenimiento de Obras de Saneamiento Ambiental se encarga de establecer los lineamientos generales en materia de operación y mantenimiento de obras hidráulicas y de saneamiento, a fin de garantizar el adecuado

10.2.2 Viceministerio de Conservación Ambiental

El Viceministerio de Conservación Ambiental tiene competencias para diseñar la planificación estratégica en el sector de conservación ambiental; promover la recuperación ambiental; planificar, coordinar y desarrollar planes, programas y proyectos de conservación de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), inherentes a bosques y diversidad biológica.

Este es el segundo de los Viceministerios, creado en la última reforma del Reglamento Orgánico del MARN, a través del proceso de cambios que adelanta el Gobierno Nacional. Su objetivo principal es la conservación del ambiente, dictando normas para su protección y realizando el seguimiento y evaluación de las políticas en materia de bosques, diversidad biológica, educación ambiental y participación comunitaria; así como también el control de actividades capaces de degradar el ambiente.

El despacho del viceministro está integrado por la Oficina Nacional de Diversidad Biológica y las Direcciones Generales de Bosques, de Calidad Ambiental y de Educación Ambiental y Participación Comunitaria. De todas estas, voy a comentar solamente la Dirección General de Calidad Ambiental.

A. Dirección General de Calidad Ambiental

A esta Dirección le corresponde la rectoría en materia de calidad ambiental, mediante la elaboración e implementación de la normativa legal, en coordinación con la Consultoría Jurídica, así como realizar las labores de control operativo de las actividades del desarrollo que generen contaminantes; revisar y analizar tecnologías de procesos industriales en materia de manejo de desechos y sistemas anticontaminantes; mantener actualizado el sistema nacional de medición e información de calidad ambiental, entre otras¹⁰³¹.

La Dirección General tiene cinco Direcciones de línea: Dirección de Calidad de Aguas, Dirección de Manejo de Residuos y Desechos, Dirección de Calidad del Aire, Dirección de Evaluación Ambiental y la Dirección de Laboratorio Ambiental. Pero me referiré a la Dirección de Calidad del Agua y la Dirección de Evaluación Ambiental, que interesan a los fines de la investigación.

La Dirección de Calidad del Agua se encarga de generar los elementos para la formulación de políticas y directrices a nivel nacional para el control, mantenimiento y mejoramiento de la calidad del agua de los ecosistemas venezolanos acuáticos; definir las pautas en materia de conservación, defensa y mejoramiento de la calidad del recurso agua, que deben ser considerados en la formulación de los planes nacionales, regionales y locales de ordenación del territorio; diseñar y coordinar con otras dependencias del Ministerio y otros organismos gubernamentales, a nivel central y estatal, la implantación, funcionamiento, mantenimiento, evaluación y retroalimentación del "Sistema Nacional de Gestión de calidad de Aguas", la "Red Nacional de Información de Calidad de Aguas" y el "Plan Nacional de Remediación y Recuperación de Ecosistemas Acuáticos de Venezuela"; evaluar la situación ambiental actual de los ecosistemas acuáticos a nivel nacional, a fin de establecer prioridades de atención y corroborar la eficiencia

suministro de caudales para consumo humano, riego y mantenimiento de la regulación del río aguas abajo, conforme a lo establecido en el programa de planificación del recurso agua; planificar, ejecutar, supervisar, operar y evaluar las actividades de funcionamiento, mejoramiento y mantenimiento de las obras hidráulicas y ambientales; elaborar los planes de acción y ejecutar las obras ambientales necesarias del recurso hídrico en los embalses adscritos al Ministerio; mejorar, controlar y mantener taludes, equipos e instrumentos de control de terraplenes y otras estructuras con la finalidad de velar por la estabilidad y seguridad de las presas pertenecientes al Ministerio; mantener actualizado el registro técnico de la información recibida de los embalses, con el fin de tomar previsiones de suministro de agua, descargas y control en situaciones de contingencia. Artículo 33 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables...

1031 V. Artículo 27 Decreto No. 2.623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio.

de las acciones a ser aplicadas; coordinar en el seno de la Comisión Nacional de Normas Técnicas para la conservación, defensa y mejoramiento del Ambiente, el proceso de elaboración de los instrumentos jurídicos para el control de vertidos y mejoramiento de la calidad de las aguas; generar estrategias de acción con gobernaciones y alcaldías para el control de las aguas residuales domésticas; apoyar, fortalecer y participar en el sistema nacional de prevención, preparación y lucha contra derrames de hidrocarburos, u otras sustancias contaminantes en ecosistemas acuáticos¹⁰³².

A su vez, la Dirección de Evaluación Ambiental se encarga en líneas generales de proporcionar asesoría permanente y oportuna a la Oficina Administrativa de Permisiones en el proceso de evaluación, revisión, acreditación y/o informe técnico de las evaluaciones ambientales y los estudios de línea base, que conllevan a la emisión de permisiones ambientales por parte del Ministerio que correspondan al nivel central. Asimismo se encarga de prestar apoyo técnico a la Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental en materia fiscalización ambiental y en la implantación de las medidas preventivas, mitigantes, correctivas y compensatorias, propuestas para los proyectos de desarrollo¹⁰³³.

10.2.3 Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental

El Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental debe realizar el seguimiento y evaluación de las políticas en materia de planificación y ordenación ambiental; hacer seguimiento y evaluar las políticas en materia de vigilancia y control ambiental; planificar, coordinar y desarrollar planes, programas y proyectos en las áreas bajo régimen especial; administrar y controlar el aprovechamiento y uso sustentable de los recursos naturales mediante el otorgamiento o no de permisiones administrativas.

Este Viceministerio junto con los dos anteriores, es el tercer pilar sobre el que descansa la Administración centralizada del Agua en Venezuela. La importancia del Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental radica en las atribuciones de planificación y otorgamiento de autorizaciones y concesiones.

Está organizado en tres Direcciones Generales, a saber: Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental, la Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental y la Oficina Administrativa de Permisiones.

A. Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental

La Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental es la encargada de coordinar con el Ministerio de Planificación y Desarrollo la inserción efectiva en el Plan Nacional de Desarrollo, los lineamientos de la política ambiental territorial¹⁰³⁴.

Esta Dirección, a su vez, se divide orgánicamente en la Dirección de Planes Ambientales, la Dirección de Ordenación del Territorio y la Dirección Técnica de las Zonas Costeras. Nuevamente a efectos metodológicos interesa destacar la Dirección de Planes Ambientales y la Dirección de Ordenación del Territorio.

A la Dirección de Planes Ambientales le corresponde coordinar con las demás dependencias del Ministerio y otros organismos involucrados, la elaboración y actualización del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente y la elaboración de los Planes Sectoriales de Recursos Naturales. De modo que esta Dirección se encarga, junto con el Viceministerio del Agua, de la elaboración de los planes de aprovechamiento de los recursos hídricos¹⁰³⁵.

1032 V. Artículo 43 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1033 V. Artículo 46 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables...

1034 Artículo 32 Decreto No. 2623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio...

1035 V. Capítulo VIII La Planificación Hidrológica y la Construcción de Obras, de esta investigación.

La Dirección de Ordenación del Territorio es la encargada de elaborar, revisar y actualizar el Plan Nacional de Ordenación del Territorio en coordinación con las dependencias del Ministerio y la Comisión Nacional para la Ordenación del Territorio. Además sirve de enlace entre esta Comisión y las Comisiones Estadales para la Ordenación del Territorio¹⁰³⁶.

B. Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental¹⁰³⁷

La Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental es la responsable de desarrollar una permanente vigilancia, supervisión, fiscalización y control en todo el territorio nacional, a los fines de asegurar una efectiva y eficiente gestión ambiental; así como abrir, sustanciar, decidir y sancionar los expedientes administrativos como consecuencia de las transgresiones a la normativa ambiental y apoyar al Ministerio Público, en aquellos casos donde sean requeridas actuaciones técnicas para la instrucción de expedientes penales¹⁰³⁸. La Dirección General tiene adscritas: la Dirección de Coordinación Ambiental, la Dirección de Supervisión Ambiental, la Dirección de Protección y Control de Incendios Forestales y la Dirección de Fiscalización y Control del Ambiente. De estas Direcciones de línea, interesa destacar la Dirección de Supervisión Ambiental y la Dirección de Fiscalización Ambiental.

La Dirección de Supervisión Ambiental, como indica su nombre, tiene la responsabilidad de participar en la ejecución del Programa y el Plan Nacional de Vigilancia y Control Ambiental; elaborar informes periódicos sobre la situación ambiental de las áreas prioritarias y proponer las acciones de control ambiental correspondientes¹⁰³⁹.

Mientras que la Dirección de Fiscalización y Control Ambiental es la encargada de iniciar y sustanciar expedientes administrativos como consecuencia de las presuntas transgresiones a la normativa ambiental y técnica, cuando el caso deba ser llevado a la Dirección General; así como también ejercer las acciones de fiscalización ambiental, en todo el territorio nacional y velar en coordinación con los organismos competentes por el cumplimiento de las acciones derivadas de la ejecución forzosa de sanciones o medidas correctivas, impuestas en actos administrativos y en sentencias judiciales¹⁰⁴⁰.

C. Oficina Administrativa de Permisiones

La Oficina Administrativa de Permisiones es el órgano centralizado del Ministerio del Ambiente encargado de otorgar todas las aprobaciones, autorizaciones, permisos y licencias para el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales que correspondan al nivel central del Ministerio. De igual forma tiene que recibir, evaluar, analizar y tramitar las solicitudes efectuadas por los usuarios sobre contratos, concesiones, asignaciones para el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales que correspondan al Ministerio¹⁰⁴¹. También actúa como autoridad administrativa de los convenios internacionales

1036 Artículo 52 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables...

1037 Esta Dirección actúa conjuntamente con otros organismos del Estado en la vigilancia y control del Ambiente. V. Presidente de la República. Decreto No. 1221, de 2 de noviembre de 1990, sobre Guardería Ambiental. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 34678, de 10 de enero de 1991.

1038 V. Artículo 34 Decreto No. 2623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio...

1039 Artículo 55 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1040 Artículo 57 Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

1041 Como nota anecdótica al tiempo que de alarma, Venezuela sólo tiene firmado unos pocos contratos de concesión para aprovechamiento de Aguas, en el que destaca el contrato para el aprovechamiento del río Neverí con la Empresa Petroquímica de Venezuela S.A, de fecha 07-08-1998, Publicado en GO No. 36621, del 14-01-99, con Addendum de fecha 07-05-2004, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana No. 37938, de 14-05-2004, en virtud de las condiciones para la conservación de la cuenca. Con lo que puede pensarse que el grueso de aprovechamientos de aguas, es prácticamente desconocido por el

en materia de autorizaciones; evaluar y acreditar los estudios de impacto ambiental y socio-cultural de aquellas actividades capaces de degradar el ambiente, llevar el registro y control e inventario nacional de las solicitudes y otorgamiento de las permisiones administrativas; recibir, tramitar, sustanciar y decidir sobre los recursos de reconsideración¹⁰⁴².

10.2.4 Nivel desconcentrado del Ministerio

En el nivel desconcentrado del Ministerio del Ambiente, se encuentran las Direcciones Estadales Ambientales. En cada uno de los 23 estados que conforman la República existe una Dependencia del Ministerio del Ambiente, encargada de cumplir las funciones que le delegue el Ministro y específicamente las siguientes: representar al Ministro ante los poderes públicos estadales y municipales, institutos, corporaciones u organizaciones de carácter público o privado, que operen en su jurisdicción; tramitar y decidir las solicitudes de autorizaciones de ocupación del territorio y de afectación de recursos naturales¹⁰⁴³ asociados con actividades de importancia regional, local y municipal dentro del ámbito de su jurisdicción; coordinar la ejecución de los programas del Ministerio en materia ambiental y de los recursos naturales en su jurisdicción; velar por el cumplimiento de las políticas, lineamientos y directrices ambientales; velar por el cumplimiento del Plan de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, del Plan de Ordenación del Territorio y demás Planes de Recursos Naturales; Administrar las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) ubicadas dentro del ámbito geográfico de su competencia, que tengan o no plan de ordenamiento y reglamento de uso¹⁰⁴⁴.

Las Direcciones Estadales Ambientales están estructuradas en:

- Coordinación de Personal
- Coordinación de Planificación de Presupuesto y Administración
- Coordinación de Conservación Ambiental
- Unidad Administrativa de Permisiones
- Coordinación de Ordenación y Administración Ambiental
- Coordinación de Gestión del Agua
- Areas Administrativas

Las Direcciones Estadales a través de la Coordinación de Gestión de Aguas, se encargan de elaborar planes de manejo de cuencas o microcuencas, haciendo participar a los estados, municipios, empresas del Estado y particulares, generalmente a través de las llamadas *mancomunidades de colaboración*. Los planes están dirigidos sobretudo a la conservación de cuencas. Entre otros puedo mencionar los siguientes planes de acción, programas y proyectos desarrollados por esta Coordinación¹⁰⁴⁵: –Programa de Extensión agrícola y asistencia técnica integral a la microcuenca de San Pedro del estado Falcón donde intervienen la gobernación, las alcaldías (Municipios Petit, Bolívar, Colina, Mauroa, Dabajuro y Buchivacoa), PDVSA

Ministerio, salvo los que son producto de autorizaciones al nivel central de la administración. De modo que las empresas públicas nacionales, estadales o municipales y los particulares no solicitan concesiones para aprovechar las aguas, ni siquiera las hidrológicas. V. También Capítulo VII de esta investigación sobre el Aprovechamiento de las Aguas.

1042 Artículo 34 Decreto No. 2.623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio.

1043 Salvo por supuesto las concesiones de aprovechamiento de aguas que, como se indica en el Capítulo de Aprovechamiento de Aguas, corresponde directamente al Ministro del Ambiente y a la aprobación del Congreso de la República (hoy día Asamblea Nacional).

1044 Artículo 35 Decreto No. 2623, de 23 septiembre de 2003, Reglamento Orgánico del Ministerio.

1045 Anteriormente denominada División de Cuencas Hidrográficas de las Direcciones estadales.

y las Fuerzas Armadas de Cooperación¹⁰⁴⁶. Formulación del Plan de Manejo conservacionista de la Microcuenca río Querecual, Subcuenca del Río Aragua¹⁰⁴⁷. Elaboración del Programa de Manejo Integral para la cuenca del río Masparro a través de un equipo interinstitucional (MARN, Corporación de Desarrollo de los Llanos, Comisión Nacional de Reforestación, Instituto Nacional de Parques, C.A. Hidrológica de los Andes)¹⁰⁴⁸. Programa de Manejo Integral para las Cuencas de los Ríos Machango, Limón, Carraipía Paraguachón (Cuenca Internacional)¹⁰⁴⁹.

10.2.5 Entes descentralizados funcionalmente

Al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables se encuentran adscritos varios entes descentralizados funcionalmente. El Instituto para el Control y la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo (ICLAM en lo sucesivo) y varias Empresas Estatales o de capital Mixto, a saber: C.A. Hidrológica venezolana (HIDROVEN) y sus Empresas Filiales, la Empresa Regional de Desarrollo Hidráulico Cojedes C.A., Empresa Regional Hidráulica Planicie de Maracaibo, Sistema Hidráulico Yacambú-Quibor C.A. y la Empresa Regional Sistema Hidráulico Trujillano C.A.

A manera de ejemplo, y dada la importancia de las mismas, me detendré en tres de ellas: Instituto para la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo (ICLAM), la Empresa Sistema Hidráulico Yacambú-Quibor (SHYQ,C.A.) y la Compañía Anónima Hidrológica de Venezuela (HIDROVEN). Las otras tres tienen funciones relacionadas con proyectos para la construcción de sistemas de riego, por lo que prefiero no referirme a ellas en la presente investigación.

A. Instituto para el Control y la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo (ICLAM)

La cuenca del Lago de Maracaibo¹⁰⁵⁰ es una cuenca que utilizando la terminología española es intercomunitaria, es decir, que abarca el territorio de varios estados o entidades federales venezolanas y al mismo tiempo es una cuenca internacional, porque es compartida con Colombia, ya que el río Catatumbo tributa 60% del agua dulce a la cuenca y nace en la República de Colombia, ocasionando a su vez serios problemas de contaminación por los derrames petroleros producto de la voladura y ruptura de oleoductos del lado colombiano¹⁰⁵¹.

La cuenca del Lago de Maracaibo tiene importantes problemas de degradación ambiental. Los problemas más importantes identificados son: contaminación de aguas, suelos y aire; deforestación y elevado crecimiento urbanístico¹⁰⁵². Entre los factores causantes, pueden mencionarse que la región es la principal

1046 MARN. Dirección Estatal del Estado Falcón. (Mimeo). Plan de Acción 2000-2001. Coro, Venezuela: 2000.

1047 MARN. Dirección Estatal del Estado Anzoátegui. (Mimeo). Presentación y Plan de Trabajo 2000-2001. Barcelona, Venezuela: 2000.

1048 MARN. Dirección Estatal del Estado Barinas. (Mimeo). Problemática de las Cuencas Hidrográficas del Estado Barinas. Barinas, Venezuela: 2000.

1049 MARN. Dirección Estatal del Estado Zulia. (Mimeo). I Jornadas Conservacionistas de Cuencas Hidrográficas. Maracaibo, Venezuela: 2000.

1050 La Cuenca del Lago de Maracaibo está formada por todas aquellas tierras drenadas o surcadas por aguas que desembocan en el Lago de Maracaibo. Tiene una extensión de 78180 Kms² y comprende parte de los estados Táchira, Mérida, Trujillo, Lara y Falcón, todo el estado Zulia y una extensión del departamento Norte de Santander, de la República de Colombia. V. S/A. *El Lago de Maracaibo y su Cuenca*. Janet Olier Editora. Colección Fascicular. Maracaibo, Venezuela: 1997. Pág. 53.

1051 RODRÍGUEZ ALTAMIRANDA R. (Compilador). *Conservación de Humedales en Venezuela. Inventario, diagnóstico ambiental y estratégico*. Editado por Fundación Polar, Provita, Junta de Andalucía y el Comité venezolano de la Unión Mundial para la Naturaleza. Caracas, Venezuela: 1999. Pág. 34.

1052 RODRÍGUEZ ALTAMIRANDA R. (Compilador). *Conservación de Humedales en Venezuela*. Pág. 34.

productora de petróleo del país, concentra gran variedad de industrias con alto consumo de agua, intensa actividad agropecuaria y es una de las regiones más pobladas.

Pero sin duda los problemas principales del Lago de Maracaibo son causados por la eutrofización causada por las descargas servidas. Según expertos, se vierten unos 10.000 litros cada segundo de aguas negras en distintos sitios del lago; y la salinidad, como consecuencia de la apertura del canal de Navegación¹⁰⁵³. De lo que se deduce que la cuenca requiere urgentemente programas de conservación, para lo cual se creó el Instituto para la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo.

El ICLAM fue creado por Decreto Presidencial el 28 de diciembre de 1981, según Gaceta Oficial Extraordinaria No. 2890. Está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional. Este Instituto, como señalé anteriormente está adscrito al Ministerio del Ambiente, que se encarga de proponer una terna de nombres al Presidente de la República para que éste designe a su presidente y vicepresidente.

El ICLAM tiene atribuciones para promover, planificar, investigar y ejecutar directamente o a través de otros organismos, los planes, programas y proyectos de ingeniería, así como también medidas y mecanismos relacionados con la investigación, labores de documentación e información, preparación de normas y evaluación de aquellos aspectos inherentes a la conservación del Lago de Maracaibo y su Cuenca Hidrográfica, dejando a salvo las atribuciones para el aprovechamiento de las aguas, que como quedó dicho antes, corresponde directamente al Ministerio del Ambiente en su condición de Autoridad Nacional de las Aguas. También cumple funciones de guardián de la cuenca, pudiendo formular denuncias ante los organismos competentes y requerir las sanciones correspondientes de quienes incumplan las disposiciones legales y administrativas destinadas a la preservación de los recursos naturales renovables.

Para el ejercicio de sus funciones, El ICLAM puede celebrar convenios con otros organismos o empresas. Así, ha firmado un convenio con la Empresa Petroquímica de Venezuela, S.A (PEQUIVEN), con la finalidad de captar parcialmente las aguas servidas de la zona norte de Maracaibo, las cuales serán tratadas para uso del complejo químico El Tablazo. Se considera que con este Proyecto, la Petroquímica dejará de utilizar 800 lts./seg., agua que podrá redistribuir el Sistema Tulé-Maracaibo entre la población¹⁰⁵⁴. El proyecto ha sido financiado por aportes nacionales (MARN, ICLAM y PEQUIVEN) y de la Gobernación del estado Zulia.

A título de ejemplo quiero mencionar otros proyectos como el Sistema de Tratamiento de Cabimas, liderado por la Empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA), conjuntamente con la Gobernación del Estado Zulia, la C.A. Hidrológica del Lago de Maracaibo (HIDROLAGO), la Alcaldía de Cabimas y el ICLAM. Los aportes de este proyecto se constituyeron en un Fideicomiso, administrado por PDVSA y el ICLAM¹⁰⁵⁵.

Existe también otro convenio de cooperación técnica suscrito con la C.A. Hidrológica del Lago de Maracaibo (HIDROLAGO), para continuar con el programa de operación y mantenimiento de las plantas de tratamiento de aguas servidas de los Municipios Mara, Miranda, Santa Rita, Cañada de Urdaneta y Valmore Rodríguez del estado Zulia.

B. Empresa Sistema Hidráulico Yacambú-Quíbor (SHYQ, C.A.)

El 20 de septiembre de 1989 se creó la empresa Sistema Hidráulico Yacambú-Quíbor C.A. cuyos accionistas son el MARN (91,6%) y la Gobernación del estado Lara (8,4%), con el fin de terminar la

1053 RODRÍGUEZ ALTAMIRANDA R. (Compilador). Ídem.

1054 MARN. El ICLAM enfrenta el reto de recuperar al Lago de Maracaibo. En MARN. Protección Ambiental. Caracas, Venezuela: Órgano Divulgativo del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Año III. Junio 2001. Pág. 8-9.

1055 MARN. El ICLAM enfrenta el reto de recuperar al Lago de Maracaibo. En MARN. Protección Ambiental. Pág. 9.

construcción de las obras civiles de regulación y trasvase y aprovechar posteriormente el gran complejo hidráulico¹⁰⁵⁶.

El Proyecto Yacambú tiene como objetivo aprovechar las aguas del río del mismo nombre, ubicado al sur de la Sierra de Portuguesa, en una zona de altas precipitaciones (más de 2000 milímetros al año), y trasladar mediante un trasvase, las aguas almacenadas hacia el norte de la Sierra (depresión central de Lara) donde las precipitaciones son cinco veces menores¹⁰⁵⁷. En esta zona se realizan actividades agrícolas con larga tradición en riego (sistema de riego de Quibor), razón por la cual el Plan de Ordenación del Territorio del estado Lara, incluye a estas tierras, en la categoría de máxima preservación, impidiendo otro tipo de usos.

Actualmente, además del objetivo comentado, el proyecto tiene como misión la dotación de agua no tratada a HIDROLARA, con el fin de contribuir al abastecimiento de la ciudad de Barquisimeto y su área metropolitana y colaborar con los organismos encargados de la conservación de la cuenca del río Yacambú. El ámbito espacial del Proyecto Yacambú está totalmente cubierto por la aplicación de figuras jurídicas que regulan, mediante el establecimiento de regímenes especiales de uso, las actividades a desarrollar¹⁰⁵⁸.

La acción de la empresa por tanto se circunscribe a cuatro componentes o sub-proyectos:

- Terminación de las obras de regulación y trasvase
- Desarrollo agrícola
- Abastecimiento urbano y
- Conservación de la cuenca del río Yacambú.

Según reportes de HIDROLARA, las obras están terminadas en un 84,04%, y esperan concluirlo para finales de 2006.

De lo anterior puede inferirse entonces que este es un ejemplo de gestión integral de las aguas en Venezuela. Al respecto señala LÁZZARI Charles que el SHYQ, C.A. conforma un régimen jurídico institucional, que si bien no ha dado solución definitiva a la dominialidad pública del recurso, consecuencia necesaria de la unidad del ciclo hidrológico, permite la formulación de una política y de un sistema de planificación del aprovechamiento de los recursos hídricos. Para el autor, uno de los elementos que ha contribuido a mantener el proyecto ha sido la participación e integración efectiva de los actores afectados por su ejecución, tanto en la formulación de los planes (de conservación de la cuenca y el de ordenación del valle), así como en su implementación y en la búsqueda de fórmulas para garantizar la consecución de los objetivos propuestos¹⁰⁵⁹.

1056 Sistema Hidráulico Yacambú-Quibor C.A. *Lineamientos para el Desarrollo del Proyecto Yacambú-Quibor. Una Obra del siglo XX para el siglo XXI*. Barquisimeto, Venezuela: 1999. [Http://www.yacambu-quibor.com/lineamientos.doc](http://www.yacambu-quibor.com/lineamientos.doc). S/P.

1057 Ídem.

1058 Áreas bajo régimen de administración especial: Parque Nacional Yacambú, Zona Protectora de la cuenca del río Yacambú, Región de desarrollo integral y Reserva Hidráulica, Zona de Aprovechamiento Agrícola de la Depresión de Quibor y el Plan Rector de Desarrollo Urbano de Quibor.

1059 LÁZZARI Charles. Vinculación entre las Leyes Hidrológicas y el ordenamiento territorial. En: URDANETA Alberto. *Ciclo de Recursos Hídricos en Venezuela: VI Seminario Aspectos Legales en la Administración y Manejo de los Recursos Hídricos*. Editado por la Comisión de Estudios Interdisciplinarios. Rectorado UCV. Caracas, Venezuela: 2000. Pág. 156-157.

C. Compañía Hidrológica de Venezuela C.A. (HIDROVEN)

HIDROVEN es una Empresa pública adscrita al Ministerio del Ambiente, creada en 1990. Es un ente, con nueve Empresas Hidrológicas Regionales (EHR¹⁰⁶⁰) responsables por la operación de los sistemas y la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en todo el país¹⁰⁶¹, salvo los casos que se señalarán más adelante de otras formas de suministros¹⁰⁶².

Entre sus competencias se encuentra el establecimiento de lineamientos y directrices que deberán atender las empresas hidrológicas regionales y demás entes responsables del servicio de agua potable y saneamiento, conforme a los convenios de los municipios y entidades locales¹⁰⁶³.

Su constitución tenía carácter transitorio, pues luego de devolver a los municipios las competencias de suministro de agua potable y saneamiento de aguas, debería desaparecer. Pero la realidad ha sido otra, porque los municipios no recibieron con agrado la transferencia propuesta, por los costos económicos que ello conlleva, de manera que ha venido prestando los servicios de agua potable y saneamiento, y es la responsable junto con las EHR de sacar adelante varios proyectos de construcción y mantenimiento de obras para el abastecimiento y saneamiento en varias zonas del país. Entre esos proyectos puedo mencionar: construcción del acueducto La Sierra, en el estado Falcón y el proyecto de mejoras de los acueductos del estado Falcón con financiamiento del Programa de Sobremarcha, en conjunto con HIDROFALCÓN; rehabilitación de sistemas de agua Potable Barinas, Mérida y Trujillo, con prestamos de la Corporación Andina de Fomento (CAF), organismo Ejecutor: HIDROANDES y Aguas de Mérida, entre otros.

HIDROVEN y sus empresas filiales ha realizado grandes esfuerzos y mejoras del servicio, tanto en los aspectos físicos como financieros. Sin embargo, aún existen problemas operativos debido al deterioro de equipos e instalaciones. La situación financiera tampoco luce satisfactoria, pues las inversiones entre el período 1990-1996 fueron del orden del 0,26% del PIB total, que dista mucho del 0,5% recomendado por los estándares internacionales. Otro aspecto relevante es el tarifario: el sector cuenta con un régimen que le permitiría en teoría cubrir los costos de funcionamiento, pero sin embargo no se aplica y las empresas hidrológicas subsidian a los usuarios en alrededor del 55% del costo del servicio, básicamente a través de la deuda que mantienen¹⁰⁶⁴.

No obstante ello, HIDROVEN está consiguiendo avances significativos en la descentralización del modelo, firmando la constitución de empresas descentralizadas: Aguas de Monagas, Aguas de Mérida, Hidrolara, Aguas de Yaracuy y Aguas de Portuguesa. Estas son empresas por acciones donde los Estados, Municipios o mancomunidades de Municipios, se asocian para prestar los servicios y el Municipio es autorizado para conceder el contrato. También ha firmado convenios para la creación de empresas municipales como Aguas de Ejido y Aguas de Anaco.

Para concluir, es indispensable reconocer la labor prestada por la empresa HIDROVEN, ya que la misma fue la encargada de promover y crear el Proyecto de Ley Orgánica para la Prestación del Servicio

1060 Las Empresas Hidrológicas Regionales son: HIDROANDES, HIDROCAPITAL, HIDROCARIBE, HIDROCENTRO, HIDROFALCÓN, HIDROLAGO, HIDROLLANOS, HIDROPÁEZ, e HIDROSUROESTE.

1061 Asamblea Nacional. Ley Orgánica para la Prestación del Servicio de Agua Potable y de Saneamiento. Exposición de Motivos. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 5568 Extraordinario, de 31 de diciembre de 2001.

1062 Entre esos casos especiales se encuentra la Corporación Venezolana de Guayana que aunque su misión principal no es el abastecimiento de Aguas, presta ese servicio de acuerdo con los lineamientos de HIDROVEN en los estados Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro, y los Acueductos Rurales, dependientes del Ministerio de Infraestructura.

1063 MARN. Entes Descentralizados. Caracas, Venezuela: Página Web: www.marn.gov.ve.

1064 FLORES Ada. El sector de agua potable y saneamiento y el proceso de descentralización. En: CELI Rosa Lucía (Coordinadora). *Ciclo Recursos Hídricos en Venezuela. II Seminario. Agua Potable y Abastecimiento*. Editado por la Comisión de Estudios Interdisciplinarios. Rectorado UCV. Publicaciones. Año 2-No. 5. Octubre. Caracas, Venezuela: 1999.

de Agua Potable y de Saneamiento, hoy día ya convertido en Ley de la República, a la cual haré referencia en el epígrafe de las competencias de abastecimiento y saneamiento de este mismo capítulo, y también es la responsable de la puesta en marcha de esta Ley.

10.2.6 A manera de síntesis: articulación milimétrica entre viceministerios, coordinación con las Direcciones Estadales del Ministerio y división de atribuciones de los entes descentralizados

En las páginas anteriores, describí cuáles son las funciones de los órganos que conforman la Administración del Agua en Venezuela y el desarrollo del principio de gestión integral de las aguas. Ahora bien, aun cuando es muy pronto para valorar los cambios producidos en la organización interna del ministerio¹⁰⁶⁵, debo señalar que este concepto no se ve reflejado completamente, así como tampoco el rol de ente rector y de elaboración de líneas maestras de administración (generador de políticas en materia de aguas) del Ministerio del Ambiente, pues hacia dentro de la organización encontramos *dispersión* de funciones entre los tres viceministerios, que rayan perfectamente en la paralización de la institución.

La conclusión anterior puede parecer fuerte, pero el análisis de las normas contenidas tanto en el Reglamento Orgánico del Ministerio como en el Reglamento Interno, conducen a producirla. Para explicarme, dividiré la respuesta en conexiones entre el Viceministerio del Agua y los Viceministerios de Administración y Ordenación Ambiental; conexiones del Viceministerios de Agua con el de Conservación Ambiental. Luego, las relaciones con las Direcciones Estadales de los Ministerios y por último con el nivel descentralizado funcionalmente del agua.

– Viceministerio de Aguas y Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental

La actividad de planificación estratégica del sector agua y saneamiento ambiental, es una atribución que debería ser exclusiva del Viceministerio del Agua, por el conocimiento que se supone debe tener esta dependencia, pero según las normas señaladas, es una labor compartida con el Viceministro de Ordenación y Administración Ambiental, a través de la Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental (Dirección de Planes Ambientales).

La planificación del agua debe, por supuesto, seguir los lineamientos básicos de la Planificación de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, pero no estar subordinada al mismo, como parece entenderse del Reglamento Interno del Ministerio y se desprende también de la Ley Orgánica del Ambiente¹⁰⁶⁶. Es decir que la Dirección de Planificación y Manejo de Cuencas tiene por función participar en la elaboración de los planes en materia de conservación y manejo de cuencas, pero quien tiene la responsabilidad de la planificación del agua es el Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental. Puede inferirse entonces que la ideología predominante en la actual política del Ministerio está en sintonía directa con la conservación de los recursos naturales, descuidando los conocimientos técnicos del Viceministerio del Agua sobre la misma.

El Decreto 1400, parece tener una percepción más clara de la planificación, entendiendo que el Sistema de Planes de Aprovechamiento de los Recursos Hídricos debe *responder* (cursivas nuestras) a los

1065 La estructura a través de Viceministerios es de fecha reciente (septiembre de 2003).

1066 Según el artículo 3 Ley Orgánica del Ambiente, “A los efectos de esta Ley, la conservación, la defensa y mejoramiento del Ambiente comprenderá: 2. El aprovechamiento racional de los suelos, aguas, flora, fauna fuentes energéticas y demás recursos naturales, continentales y marinos, en función de los valores del Ambiente”. 3. La creación, protección, conservación, y mejoramiento de parques nacionales, reservas forestales, monumentos naturales, zonas protectoras, reservas de regiones vírgenes, cuencas hidrográficas, ... Congreso de la República. Ley Orgánica del Ambiente, de 15 de junio de 1976. Gaceta Oficial No. 31004, de 16 de junio de 1976.

lineamientos de los Planes Nacionales de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, pero no estar subordinada completamente a la misma o que la planificación del agua sea llevada a cabo, por los entes de conservación, porque el agua debe cumplir también una función social, la cual es satisfacer las necesidades del ser humano¹⁰⁶⁷. En este sentido es coincidente la opinión del doctor FANLO LORAS Antonio, al advertir que la primacía de lo medioambiental sobre la planificación hidrológica debe ser objeto de una interpretación matizada, ya que no debe atribuirse a la regla: “Los planes hidrológicos deben recoger las declaraciones de protección de las comunidades autónomas”, un valor absoluto, pues los valores medioambientales deben armonizarse con los inherentes a la gestión del agua por cuencas, de ámbito territorial superior, y de existir una colisión insalvable entre ambas realidades, debe resolverse mediante mecanismos de colaboración. Lo que no es posible, continúa el autor, es que para proteger el ambiente se prohíba construir por ejemplo, un embalse de regulación; parece obvio entonces que debe existir una ponderación de los intereses contrapuestos¹⁰⁶⁸.

En segundo lugar, la función de autorizaciones y concesiones, es otro ejemplo de dispersión de funciones dentro del mismo Ministerio. El reglamento interno del Ministerio establece que la Dirección General de Cuencas Hidrográficas debe apoyar a la Oficina Administrativa de Permisología en el otorgamiento de permisos y concesiones, pero quien otorga éstas es la última Dirección mencionada. Parece absurdo que no sea la Dirección de Administración de Aguas (Dirección de Línea de la Dirección General de Cuencas Hidrográficas), quien directamente se encargue de recibir, evaluar y decidir las solicitudes, pues esta Dirección es la encargada de prestar apoyo técnico a la Oficina Administrativa de Permisiones, por lo que se supone tiene conocimiento de la cantidad y el lugar en donde se encuentran los recursos.

– Viceministerio de Aguas y Viceministerio de Conservación Ambiental

El Viceministerio del Agua es el encargado de generar, recopilar, sistematizar la información básica, producto de inventarios, estudios e investigaciones sobre el recurso; colabora en la formulación de planes, programas y proyectos de conservación, aprovechamiento y manejo de cuencas hidrográficas y en la elaboración de estudios, proyectos y ejecución de las obras ambientales. De manera que el Viceministerio del Agua y la estructura orgánica antes referida que le acompaña, están plenamente calificadas para llevar a cabo las atribuciones que actualmente detenta el Viceministerio de Conservación Ambiental a través de la Dirección de Calidad de Aguas. Lo que intento significar es que las labores de administración del agua deben necesariamente vincularse a las de calidad del recurso y al control de vertidos a las masas de agua, por lo que considero inapropiado la separación de esta Dirección del Viceministerio del Agua.

El impacto ambiental es otro tema que plantea dudas acerca de la idoneidad de la estructura escogida. Quien administra el agua debe determinar qué obras, usos o aprovechamientos pueden dañar, menoscabar la calidad o contaminar el recurso. De manera que nuevamente, la dispersión atenta contra la administración adecuada del agua.

– Direcciones Estadales del Ministerio

Al interior de cada una de las 23 direcciones estadales se repite la estructura fragmentada de la administración. Dividiendo las atribuciones de Administración del Agua, de las de Planificación, de

1067 Entendido de esta manera, el Decreto 1400 se acerca a los objetivos de la planificación hidrológica española, que en el artículo 40.2 TRLAg, establece que “La política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso que debe ser aplicada por el Ministerio de Medio Ambiente, o por las administraciones hidráulicas competentes, que condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite”. Es decir, la política del agua está al servicio de las políticas sectoriales.

1068 FANLO LORAS Antonio. La pesca fluvial: algunos criterios para articular su protección jurídica. En: COSCULLUELA MONTANER Luis (Coordinador). *Estudios de Derecho Público Económico*. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo. Editorial Civitas S.L. Madrid, España: 2003.

Permisología y Control Ambiental que he criticado antes, pero con el agravante de que estas Direcciones dependen directamente del despacho del ministro, por lo que las órdenes deben provenir de él. Lo adecuado, debió ser repetir la división orgánica del Ministerio en cada una de las Direcciones estatales, haciéndolas depender de cada viceministerio, para que puedan recibir las órdenes de éstos, logrando una administración más eficiente y expedita.

– Nivel descentralizado funcionalmente

La situación sigue arrojando la misma conclusión del principio “la sectorización y disgregación de funciones”, ya que por ejemplo, el ICLAM puede resolver los problemas de contaminación pero no tiene competencias para planificar las actividades que pueden desarrollarse en la cuenca o tener conocimiento de los distintos aprovechamientos de agua por los usuarios. Similar situación la de SHYQ, C.A. Se encarga de la construcción de una obra de regulación, colabora con la planificación de la conservación de la cuenca del río Yacambú y contribuye al abastecimiento de agua a poblaciones, pero no puede encargarse de las autorizaciones y concesiones para el uso privativo del agua. En el caso de HIDROVEN, también construye obras para abastecimiento y saneamiento y está regionalizada, hecho este que podría favorecerle, pero ninguna de las tres instituciones, a pesar de las funciones importantes que cumplen para el desarrollo del Estado, realizan la gestión integral de la administración del agua, dada su dependencia del MARN, Ministerio que acumula el resto de funciones que no tienen estos entes.

El reto al que se enfrenta Venezuela es utilizar la infraestructura y el personal técnico del ICLAM, el SHYQ, C.A. y crear otras para ejercer la gestión integral del Agua. La pérdida de potestades del ministro, no puede ser obstáculo para llevar a cabo estas reformas, porque siempre estaría en su poder el control de tutela que ejerce el Ministerio sobre sus órganos adscritos.

En el caso de HIDROVEN, como tendré ocasión de repetir más adelante, debe desaparecer para dar paso a la nueva organización prevista en la LOPSAPS, no sin antes reconocer que la gestión de HIDROVEN y sus empresas filiales, ha sido beneficiosa para cubrir un mayor porcentaje de territorio abastecido de agua potable y de plantas de tratamiento de aguas residuales.

10.3 Competencias de las entidades federales (Estados) en materia de agua

La República de Venezuela, es definida por la Constitución como una República Federal, distribuida en tres personas públicas territoriales (República, los Estados y los Municipios). Sin embargo, de estas tres personas territoriales, las entidades federales o Estados salen desfavorecidos en el reparto de competencias establecido por la propia Constitución de la República, asignando el grueso de las competencias a la República y los municipios.

A pesar de ello, los Estados han venido dictando leyes en las que intentan delimitar su ámbito de competencias en materia de protección del ambiente, dando como resultado en muchas oportunidades conflictos de competencias, conflictos que trataré de reseñar en las siguientes páginas. Además los gobernadores de Estado, tienen atribuidas competencias en materia de ordenación del territorio, de manera que indirectamente, pueden influir en la planificación hidráulica. Veamos en detalle, estos dos aspectos.

10.3.1 Administración de aguas y protección del ambiente en los Estados venezolanos

Entre las leyes que intentan delimitar las competencias que corresponden a los Estados puedo citar las Leyes de Llanos, dictadas por algunos de los Estados que se encuentran en esa zona geográfica del país¹⁰⁶⁹. Estas leyes fueron promulgadas hace más de cincuenta años, y aun cuando la Constitución

1069 V. Leyes de Llanos dictadas por las Asambleas de algunos estados llaneros. Ley de Llanos del estado Apure. 26 de enero de 1936, Ley de Llanos del estado Bolívar, 25 de julio de 1936 y la Ley de llanos del estado Guárico, de 4 de febrero de 1942.

vigente para ese momento no recogía expresamente la nacionalización de las aguas, sí establecía a favor del Poder Nacional, la facultad para administrar los recursos hidráulicos.

Esas Leyes regulaban las relaciones entre los agricultores y ganaderos y resolvían los conflictos que se presentaban con el uso del agua entre los agricultores y ganaderos de la zona que tenían pastando sus animales en sabanas indivisas (sin linderos), obligando a construir cercas y sancionando con multas a los que incumplieran las obligaciones de dichas leyes, multas estas que cobraban a favor del fisco de los Estados.

Otros ejemplos de este tipo de legislaciones, lo conseguimos en los Códigos de Policía o Leyes de Policía donde se establecen limitaciones a los usos del agua o se prevén medidas para la protección de las aguas¹⁰⁷⁰.

Pero leyes más recientes, con similares propósitos se continúan dictando en la actualidad al amparo de la recién promulgada Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). Así, los Estados en las Constituciones creadas por cada uno, señalan la competencia que los asiste en materia de protección del ambiente y protección contra la contaminación de las aguas¹⁰⁷¹.

La Constitución del estado Aragua, por ejemplo, incluye dentro de los derechos económicos, una norma programática para que sea dictada una Ley sobre protección de las aguas. Hasta el presente no tengo conocimiento que dicha Ley haya sido dictada¹⁰⁷². Sin embargo, en descargo de esta Constitución, debo señalar que reconoce el principio constitucional de la República, de que las competencias concurrentes pueden realmente asumirse por los Estados siempre que una Ley de Bases la regule. Principio éste que analizaré más adelante, para determinar la constitucionalidad de algunas leyes estatales.

Estas leyes contienen atribuciones para los gobernadores de Estado en materia de vigilancia, autorizaciones y uso de las aguas. Así como sanciones a las transgresiones de las mismas. Así por ejemplo, el artículo 96 de la Ley de Llanos del Estado Guárico establece “Los propietarios de los terrenos por donde atraviesan ríos o caños, cuya servidumbre de navegación esté reconocida, no podrá impedir ésta, obstaculizando dichos ríos o caños con alambradas, «tapas» o carameros o con árboles que se corten adrede para que caigan atravesados sobre la corriente impidiéndose así la navegación. Los contraventores pagarán una multa de 400,00 bolívares, quedando además obligados a pagar los perjuicios que se hubieren ocasionado y a destruir las alambradas, «tapas», carameros o árboles que se hayan establecido con el fin ya expresado”. O el artículo 105 de la Ley de Llanos del Estado Apure que se repite también en la Ley de Guárico “El uso de las aguas y pastos es común, mientras las propiedades permanezcan sin cercas. Pero esta comunidad queda limitada cuando se trate de condueños de una misma posesión, requiriéndose tener un número de reses proporcional a la cantidad de terreno que se posea”.

1070 V. Artículos 201 “conservación de bosques y aguas” o 202 “estacadas o tapas de ríos o caños” Asamblea Legislativa. Código de Policía del Estado Sucre, de 26 de julio de 1957.

1071 Artículo 26. Es competencia del estado Zulia, en concurrencia con el Poder Nacional o Municipal, entre otras: 13. La protección, conservación y defensa del ambiente, la diversidad biológica, genética; los procesos ecológicos, los parques nacionales, monumentos naturales y demás áreas de importancia ecológica; 14. La defensa contra la contaminación del aire, de las aguas, de los suelos, de las costas y de la capa de ozono. Consejo Legislativo del estado Zulia. Constitución del estado Zulia, de 5 de agosto de 2003. La Constitución del estado Lara más comedida, señala que es atribución del gobernador o Gobernadora del Estado “la protección del ambiente. V. Artículo 77.18 Asamblea Legislativa del estado Lara. Constitución del Estado Lara, de 30 de agosto de 1996.

1072 Artículo 39. El Estado estimulará los proyectos dirigidos a la producción y exportación de bienes y servicios, a la potenciación de pequeñas y medianas empresas, y a los sectores agropecuario y agroindustrial, promoviendo la competitividad y el desarrollo integral de la agricultura, la excelencia, la eficacia y el espíritu empresarial. Asimismo el Estado promoverá la actividad turística, artesanal y pecuaria y cualquier otra rigiéndose por las leyes respectivas. El estado Aragua mediante ley promoverá la agricultura sustentable como base del desarrollo mediante la creación de proyectos integrales por zonas y áreas agropecuarias, garantizando, además, la seguridad alimentaria de la población. La producción agroalimentaria, la protección de los suelos y aguas, el consumo y desechos del agua, la biodiversidad, el aprovechamiento y uso de las riquezas naturales en productividad con valor agregado regional, la planificación y control del desarrollo integral y de la familia, la educación, la cultura, la ciencia y tecnología, la organización comunitaria, el cooperativismo, la geopolítica local convicción socio-bio-regional y políticas participativas del Estado en materia de defensa y protección civil. Consejo Legislativo Del estado Aragua, Constitución del estado Aragua, de 19 de noviembre de 2002.

Más incisiva aún es la Constitución del estado Apure, que además de una declaración de principios, contiene órdenes concretas para las autoridades de seguridad del Estado para impedir o sancionar el ingreso de productos tóxicos o su vertido dentro del territorio estatal¹⁰⁷³.

Por su parte, el Consejo Legislativo del estado Zulia, tampoco se ha conformado con la declaración de principios sobre protección del Ambiente y ha sancionado una ley de Protección de las Cuencas, que interfiere en las competencias del Poder Nacional en legislación y administración del agua.

La Ley de Protección de Cuencas del estado Zulia, preocupa a efectos del sostenimiento de la premisa que vengo manejando en la investigación acerca de la conveniencia de la administración integral del recurso Agua. Además del inconveniente añadido de que Venezuela no tiene establecidas diferencias entre cuencas hidrográficas que pertenezcan a un Estado o a varios, porque salvo el estado Nueva Esparta, en su condición de territorio insular, todas las cuencas venezolanas atraviesan el territorio de varios Estados y la cuenca del Lago de Maracaibo no es una excepción como quedó dicho antes, cuando hice referencia al Instituto para la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo, mencionando los ríos tributarios de ésta.

Pues bien, la Ley de Protección de las Cuencas del estado Zulia¹⁰⁷⁴, se crea con el objeto de proteger, ordenar y gestionar los recursos hídricos del estado Zulia. A los efectos de esta ley, la conservación y racional aprovechamiento de las cuencas hidrográficas comprende todas las acciones destinadas a armonizar el uso y aprovechamiento actual y potencial, de los recursos naturales presentes en estas áreas, de modo que no cause un impacto que impida la permanencia y aprovechamiento de otros recursos existentes en los espacios de las cuencas¹⁰⁷⁵.

La ley crea el Consejo Zuliano de Cuencas¹⁰⁷⁶ como órgano rector de la planificación de la gestión del recurso hídrico en el Estado y a las Autoridades de Cuenca, como entes ejecutores de las políticas que dicte el Consejo.

1073 Artículo 34 Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar la vida en un ambiente seguros, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado implementará las políticas de protección al ambiente, la diversidad biológica, los procesos ecológicos, parques, monumentos naturales, y áreas de importancia ecológica, especialmente las relativas a la deforestación de las cuencas hidrográficas, para la protección de la riqueza hídrica del Estado de conformidad con la Ley Nacional. Artículo 35. El Estado a través de sus órganos de seguridad, adoptará las medidas pertinentes para evitar el ingreso de productos tóxicos y que sus efectos dañinos se propaguen dentro del territorio estatal, aunque hayan sido vertidos intencional o accidentalmente en otra entidad federal o país extranjero, todo ello de conformidad con los acuerdos internacionales suscritos por la República. Consejo Legislativo del estado Apure. Constitución del estado Apure, de 15 de octubre de 2002.

1074 Consejo Legislativo del Estado Zulia. Ley de Protección de Cuencas del estado Zulia, de 3 de mayo de 2001. Aún no ha sido publicada en Gaceta Oficial del estado Zulia, por lo que no se encuentra vigente.

1075 Artículo 3 Ley de Protección de Cuencas del estado Zulia.

1076 Artículo 6. El Consejo Zuliano de Cuencas tendrá las siguientes atribuciones: 1. Definir las políticas y directrices que orienten la planificación, programación, coordinación y control del recurso hídrico; 2. Dar su conformidad a los reglamentos de uso, planes de manejo y otros planes especiales a ser ejecutados por cada Autoridad de Cuenca dentro de su ámbito territorial; 3. Conocer y dar la conformidad a las recomendaciones propuestas sobre la participación de entes u organismos públicos o privados para el logro de los objetivos de cada Autoridad de Cuenca; 4. Propiciar y fomentar la inversión y obtención de recursos financieros para la realización de planes, proyectos especiales de inversión, saneamiento, reforestación, recuperación y protección ambiental dentro del ámbito territorial de cada Autoridad de Cuenca; 5. Conocer los informes de gestión anual de cada Autoridad de Cuenca y aprobar el reglamento interno de cada Autoridad; 6. Coordinar los criterios y lineamientos que permitan dar unidad a las acciones del Ejecutivo Nacional y las acciones del Ejecutivo Regional, en materia del recurso hídrico; 7. Conocer y decidir sobre aquellos proyectos especiales promovidos en el ámbito territorial de cada cuenca; 8. Celebrar convenios con organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, para la ejecución de planes o proyectos en materia de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; y 9. Cualquiera otra establecida en la legislación que rijan sobre la materia. Ley de Protección de Cuencas del estado Zulia.

La Autoridad de Cuenca¹⁰⁷⁷ se encargará de la planificación, programación, seguimiento y control técnico y administrativo de los programas, proyectos y actividades que elabore el Consejo Zuliano, sin menoscabo de la vinculación y coordinación necesaria con los niveles operativos nacionales del ministerio encargado de la política hidráulica del país, ICLAM, el gobierno regional, los gobiernos municipales y los demás entes de la administración pública descentralizada.

Finalmente, y con más temores acerca de la viabilidad del sistema escogido, debo mencionar que la Ley permite que las Autoridades de Cuenca puedan ser transferidas en concesión a entes privados, es decir que el Ente encargado de administrar el agua de una cuenca, a la que se según la Ley debe protegerse porque se utilizará para el abastecimiento poblacional, los usos agrícolas, etc., quedaría en manos de un particular¹⁰⁷⁸.

Recapitulando, luego del análisis de esta Ley y de las otras comentadas, cabría preguntarse si realmente están ajustadas a derecho y en consecuencia, pueden aplicarse en el territorio venezolano o si al contrario, pueden ser atacadas de inconstitucionalidad. Debo por tanto hacer algunas aclaraciones para responder esta interrogante.

En primer lugar, corresponde al Poder Nacional, legislar en materia de conservación, fomento y aprovechamiento de las aguas¹⁰⁷⁹. De manera que resulta inviable que una Ley Estatal pueda legislar sobre estos aspectos, so pena de ser declarada inconstitucional, con base en el principio de usurpación

1077 Artículo 9. Son atribuciones de la Autoridad de Cuenca: 1. Formular programas integrales de protección del Recurso Hídrico en su cuenca hidrológica y acuíferos, considerando las relaciones existentes entre los usos y la cantidad y calidad de agua; 2. Elaborar, coordinar y ejecutar los planes, programas y proyectos de investigación, administración, manejo, información, vigilancia, control y educación ambiental en el ámbito de cada cuenca; 3. La elaboración del inventario de los recursos hídricos y de los recursos naturales que se encuentran en el ámbito territorial de las Autoridades de Cuenca, así como todos los elementos de infraestructura que presente la misma; 4. Establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares de descarga que deben satisfacer las aguas residuales que se generen dentro del ámbito territorial de la Autoridad de Cuenca, de aguas residuales vertidas directamente en aguas y bienes nacionales, o en cualquier terreno cuando dichas descargas puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos; y en los demás casos previstos en las leyes nacionales; 5. Vigilar en el ámbito rural, en coordinación con las demás autoridades competentes, que el agua suministrada para el consumo humano cumpla con las normas de calidad correspondientes, y que el uso de aguas residuales tratadas cumpla con las normas de calidad de agua emitidas para tal efecto; 6. Promover o realizar las medidas necesarias para evitar que basura, desechos, materiales y sustancias tóxicas contaminen las aguas superficiales o del subsuelo; 7. Administrar y mantener la obras e instalaciones necesarias para el manejo del recurso hídrico con el fin de lograr su conservación y racional aprovechamiento; 8. Llevar un monitoreo de calidad de aguas en el ámbito territorial de la Autoridad en los términos de las normas técnicas que para la protección de los cuerpos de agua dicte el Poder Nacional; 9. Administrar los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados y las demás atribuciones que el reglamento interno le asigne; 10. Promover y ejecutar obras de irrigación, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua y de recuperación de tierras que sea necesaria para la protección dentro del ámbito territorial de la cuenca; 11. Ejecutar las medidas que sean necesarias en épocas de sequía prolongada para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción; 12. Promover el diseño e implantación de un sistema de información ambiental para el análisis y toma de decisiones en la solución de los problemas multipropósito en el ámbito territorial de la cuenca; 13. Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de educación ambiental y de manejo adecuado de los recursos naturales; 14. Ejecutar y coordinar los programas operativos establecidos de conformidad con el Artículo 11° de la presente Ley; 15. Asesorar a las autoridades municipales en la formulación de los planes de ordenamiento, gestión y protección de los recursos hídricos; y 16. Las demás que establezcan las leyes nacionales y regionales que rigen la materia. Ley de Protección de Cuencas del estado Zulia.

1078 Artículo 7. "Se crean las Autoridades de Cuenca como unidades integradoras de gestión del recurso hídrico, podrán ser públicas o transferidas en concesión a entes privados". Ley de Protección de Cuencas.

1079 Artículo 156 CRBV. "Es de la competencia del Poder Público Nacional: 16. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país". "23. Las políticas nacionales y la legislación en materia de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo, ordenación del territorio y naviera".

de funciones¹⁰⁸⁰ y el principio de nacionalización de las aguas recogido en el artículo 304 del texto constitucional ya citado, y aun cuando no hay una Ley de Aguas en Venezuela, el Poder Nacional legislando en materia de ambiente señala (Ley Orgánica del Ambiente) que contempla dentro de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, al aprovechamiento de las aguas (Artículo 3.2). Así pues, no cabe duda que los Consejos Legislativos de los Estados no pueden legislar sobre conservación, fomento y aprovechamiento de las aguas y mucho menos crear organismos y encargarlos de cumplir esa misión, porque como quedó dicho es una competencia nacional, de modo que los Estados, sólo pueden colaborar con los entes nacionales.

La otra posibilidad sería asumir la competencia de protección del ambiente, prevista en el texto constitucional¹⁰⁸¹ y desarrollado por la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencias de competencias del Poder Público Nacional¹⁰⁸², pero esta prevé que la transferencia debe producirse mediante la firma de Convenios de Transferencia, celebrados entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Ejecutivo Regional, a iniciativa de cualquiera de ellos. En los casos y materias mencionadas *supra*, dichos convenios no se han producido, con lo cual los Estados tampoco por esta vía tienen competencia para legislar sobre protección del ambiente.

En tercer lugar, la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la concurrencia de ciertas competencias entre las tres personas jurídicas territoriales. Entre esas materias se encuentra la protección del ambiente¹⁰⁸³, pero al mismo tiempo, la propia Constitución señala que la competencias concurrentes deben ser reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Estas no han sido dictadas aún por la Asamblea Nacional; sin embargo, pienso que mientras las leyes estatales no menoscaben las atribuciones nacionales, pueden dictar medidas complementarias para la protección del ambiente, porque lo contrario, sería tanto como admitir la inexistencia de las competencias concurrentes, hasta la promulgación de las leyes de bases.

Para finalizar el epígrafe, quiero referirme a una Ley sancionada recientemente por la Asamblea Nacional (11 de marzo de 2004), pero que aún no ha sido promulgada por el Ejecutivo Nacional como lo prescribe el Procedimiento para la Formación de las Leyes en Venezuela, por lo que todavía no está vigente. La Ley en cuestión es la “Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal”. Esta tiene como objeto, desarrollar la Hacienda Pública Estatal, estableciendo los principios y tributos que la componen, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulan.

Ahora bien, el artículo 6 establece cuáles son los bienes del dominio público estatal, del cual cito textualmente parte del artículo: “Los bienes de los estados son del dominio público o del dominio privado. Son bienes del dominio público de los estados: 2. Las vías terrestres estatales y *los espacios*

1080 V. Artículo 138 CRBV.

1081 Artículo 157 CRBV. “La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los municipios o a los estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización”.

1082 Artículo 4. En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, y conforme a los procedimientos que esta ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional: 11. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales. Congreso de la República. Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 4.153, de 28 de diciembre de 1989. Modificada parcialmente por Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N°. 37753, de 14 de agosto del 2003.

1083 Artículo 127 CRBV. “Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia”.

acuáticos correspondientes a los ríos, lagos y lagunas ubicados en su territorio (cursivas nuestras), sin perjuicio de la autoridad y competencia nacional ejercida conforme a lo dispuesto en la legislación nacional sobre espacios acuáticos e insulares”.

Continua el artículo y en su parte final puede leerse: “Los bienes del dominio público estatal son inalienables e imprescriptibles. *Los bienes de esta categoría pueden adquirir la condición de bienes enajenables mediante desafectación sancionada, a solicitud del gobernador, por acuerdo del Consejo Legislativo, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. En el expediente de desafectación debe constar la opinión del Procurador y del Contralor del Estado” (cursivas nuestras).*

Esta Ley ha despertado críticas de varios sectores venezolanos¹⁰⁸⁴, pues aun cuando no ha sido promulgada por el Presidente de la República, cabe la posibilidad que lo haga, de manera que es necesario tomar posición frente a la misma.

Resulta paradójico que el mismo Gobierno que impulsó la redacción del nuevo texto constitucional, donde ha recogido postulados fundamentales y de alto valor para el Derecho Constitucional, como por ejemplo las distintas posibilidades de participación ciudadana (referendum revocatorios, abrogatorios de leyes etc.), distribución del Poder Público calificando a la Defensoría del Pueblo y al Consejo Nacional Electoral como Poderes Públicos, entre otros, o como en el caso que nos ocupa, consagra la nacionalización del Agua, luego sancione una Ley que puede resultar favorable a los intereses de los estados que no tenían posibilidades rentísticas o fiscales, pero que introduce una norma que hecha por tierra toda la labor que se viene desarrollando para administrar de forma integral las aguas. Con el agravante de permitir la posibilidad de desafectar las aguas, es decir convertirlas en dominio privado de los Estados y enajenarlas, a menos que pueda entenderse que el legislador ha supuesto la desafectación de los terrenos colindantes o los cauces por los que antes discurría el agua. De no ser este el caso, la sanción a este artículo debe ser levantada, no es aconsejable otra opción o luego de su promulgación si se produce, debe iniciarse una acción popular para declararlo inconstitucional.

10.3.2 Ordenación del Territorio y las facultades de control y ejecución de los planes por los gobernadores de Estados

El Plan Nacional de Ordenación del Territorio forma parte del proceso de planificación integral del país, pues el proceso de ordenación del territorio se realiza en concordancia con las estrategias de desarrollo económico y social de la Nación. De acuerdo con la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio¹⁰⁸⁵, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio es un marco de referencia para los planes sectoriales dictados por el Estado, pues contiene directrices para el señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de las medidas de protección a adoptar con tales objetivos; las políticas para la administración de los recursos naturales; la identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera; el señalamiento y localización de las grandes obras relativas a ...aprovechamiento de recursos hidráulicos; saneamiento de grandes áreas y otras análogas (Artículo 9).

1084 Entre otros BRITTO GARCÍA Luis. ¿Cómo detener la Ley que privatiza ríos y lagos? En: *Soberanía*. Caracas, Venezuela: 18 de abril de 2004. Sitio WEB: www.soberania.info. Este autor junto a otros ha firmado un manifiesto en contra del artículo 6 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal. Puede verse en el sitio WEB: http://www.analitica.com/bitbliblioteca/varios/manifiesto_hacienda_estadal.asp.

1085 Congreso de la República. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT). Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial Extraordinaria No. 3238, de 11 de agosto de 1983.

La planificación para la ordenación del territorio es una función nacional. A tal efecto, se constituye una Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, encargada de elaborar el Plan Nacional. El Ejecutivo Nacional debe también dividir el territorio de la República en regiones administrativas, que pueden o no coincidir con el territorio de los Estados (Entidades Federales). En cada región debe elaborarse, a su vez, un plan que desarrolle las directrices del Plan Nacional. Este plan debe ser aprobado por el gobernador o gobernadores de Estado, incluidos en esa región.

Ahora bien, la idea de traer a colación la Ley para la Ordenación del Territorio (LOPOT), radica sencillamente en la facultad que otorga esta Ley a los gobernadores de Estado (en su condición de Agentes del Ejecutivo Nacional) para aprobar el Plan Regional de Ordenación del Territorio, al tiempo que tienen la obligación de velar por la ejecución del mismo, en el ámbito del territorio de su Estado. Así pues, de modo indirecto, los gobernadores de Estado pueden influir en las directrices sobre aprovechamiento de aguas, construcción de obras y conservación del ambiente.

Los gobernadores de Estado en el ejercicio de las facultades de control deben realizar las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de las previsiones del Plan, y en particular, otorgar las aprobaciones y autorizaciones previstas en la Ley¹⁰⁸⁶, e imponer las sanciones administrativas correspondientes en caso de incumplimiento o violación a las disposiciones del Plan Regional de Ordenación del Territorio, requiriendo para ello la asesoría de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y la opinión favorable de la Unidad desconcentrada del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales.

Sin embargo, debo aclarar que esta misma ley señala que el control de ejecución de los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y demás planes sectoriales, corresponden a los respectivos organismos de la administración pública nacional, conforme a su respectiva competencia sectorial¹⁰⁸⁷. De manera que puede entenderse que los planes regionales de aprovechamiento de los recursos serán controlados por las Direcciones Estadales del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales y no por el gobernador de Estado, salvo por supuesto, el cuidado de que estos planes no sean contrarios a las directrices del Plan Regional de Ordenamiento del Territorio.

Así pues, los Estados tienen por la vía del control y planificación de la ordenación del Territorio, la posibilidad de influir en la toma de decisiones sobre la gestión del agua, con las limitaciones anotadas.

10.4 Competencias en abastecimiento y saneamiento del agua

Las pretensiones de este epígrafe son bien sencillas, pues quiero indagar sobre el marco jurídico que actualmente rige en Venezuela para la prestación de los servicios domiciliarios de agua potable y de saneamiento, aunque no así la prestación misma de estos servicios, pues según indicadores de 1998, 83% de la población venezolana se beneficia del servicio de agua potable y sólo 69% de los sistemas de control de aguas servidas¹⁰⁸⁸.

1086 Entre esas aprobaciones y autorizaciones tenemos: Los gobernadores de Estado deben aprobar todas las acciones que impliquen ocupación del territorio de importancia regional, dictadas por los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada o las que adopten las Corporaciones de Desarrollo Regional. Para dictar esta aprobación estarán asistidos por la Dirección estatal del Ministerio del Ambiente. V. Artículo 50 LOPOT. Los particulares y entidades privadas que requieran ejecutar acciones que impliquen ocupación del territorio, deberán ser autorizados previamente por el Gobernador de estado. V. Artículo 53 LOPOT.

1087 Artículo 45 LOPOT.

1088 Información de Gestión Integral de 1998 suministrada por las Empresas Hidrológicas y Descentralizadas. En: CEPIS y OPS. Evaluación de los Servicios de Agua Potable Saneamiento 2000 en las Américas. Informe Venezuela. [Http://www.arrakis.es/~lluengo/excretor.html](http://www.arrakis.es/~lluengo/excretor.html).

Para intentar entonces conocer como se distribuyen las competencias de abastecimiento y saneamiento, dividiré este epígrafe en dos partes. En primer lugar, esbozaré una pequeña evolución histórica de la prestación de estos servicios y luego haré referencia a la organización de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento y la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento, para delimitar la actuación del poder nacional, de los estados y los municipios.

10.4.1 Evolución histórica de la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento

En la evolución de la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Venezuela se distinguen claramente tres etapas. La primera, basada en una población asentada casi en su totalidad en las áreas rurales; la segunda, con la creación del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), y la tercera, que comienza con el desmontaje del este Instituto, la profundización del proceso de descentralización administrativa, en la cual se continúa aún.

En la primera etapa, quienes tuvieron la responsabilidad de los servicios de abastecimiento de agua se preocuparon fundamentalmente por la calidad y el aseo del agua. ARNAL Pedro señala que durante la colonia se castigaba con cárcel a quienes se bañaban en las acequias, o a los que bañaran sus bestias en ríos, arroyos y acueductos. Posteriormente, en la época guzmancista, las ordenanzas de policía penaban a quienes bañaran bestias en los ríos y arroyos en los acueductos, y los animales eran incautados y vendidos en subastas públicas¹⁰⁸⁹. Pero generalmente, los usuarios de los servicios hacían tratamientos caseros para filtrar el agua, lo cual no era una completa garantía de una buena calidad.

Hasta 1943, la responsabilidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento fue municipal, pero para ese año, además de haberse consolidado ya el centralismo, se habían manifestado otros aspectos de la realidad económica, que influyeron de manera determinante en la forma de prestar dichos servicios, entre otros: el déficit de agua potable que se situaba alrededor del 76%, enfermedades de origen hídrico y la malaria¹⁰⁹⁰.

Para ese año, el Gobierno central ya contaba con una importante renta petrolera, lo que facilitó la toma de decisiones para la construcción de las grandes obras hidráulicas. Creándose entonces el Instituto de Obras Sanitarias (INOS)¹⁰⁹¹. Este Instituto estuvo caracterizado por dos factores fundamentales. En primer lugar, un modelo de planificación y gestión altamente centralizado, financiado a través del presupuesto nacional, que permitió elevar la cobertura al construir importantes sistemas de potabilización de agua, extender las redes de distribución y desarrollar redes de cloacas para atender una porción significativa de la población urbana nacional. Segundo, una estrategia sectorial que dio prioridad a objetivos sanitarios y de solidaridad social y descuidó la calidad y la eficiencia económica de los servicios¹⁰⁹².

Durante 47 años el INOS centralizó las funciones de construcción de embalses, sistemas de abastecimiento, funciones de operación y mantenimiento de los sistemas de acueductos y cloacas, con el

1089 ARNAL Pedro. Servicio de agua potable y su potabilización en Venezuela. En: CELI Rosa Lucia (Coordinadora). *Ciclo Recursos Hídricos en Venezuela. II Seminario. Agua Potable y Abastecimiento...* Pág. 6.

1090 FLORES Ada. El sector de agua potable y saneamiento y el proceso de descentralización. En: CELI Rosa Lucia (Coordinadora). *Ciclo Recursos Hídricos en Venezuela. II Seminario. Agua Potable y Abastecimiento...* Pág. 40.

1091 Desde 1946, con la creación del INOS, el gobierno nacional asumió la responsabilidad de cubrir las inversiones necesarias para lograr dar los servicios de agua potable y saneamiento a unas poblaciones que crecían en forma vertiginosa. V. GONZÁLEZ LANDAZÁBAL Angela B. *Informe nacional sobre la gestión del agua en Venezuela...* Pág. 72.

1092 República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento. *Exposición de Motivos*. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5568, de 31 de diciembre de 2001. Pág. 3.

consiguiente debilitamiento de los municipios. Pero el país seguía creciendo, al igual que la burocratización de la institución, la excesiva intervención de políticos, gremios y sindicatos, lo cual hizo colapsar al Instituto, haciéndolo inoperante para cumplir la responsabilidad del abastecimiento de agua potable y la disposición final de las aguas servidas de todo el ámbito territorial nacional¹⁰⁹³. Así, a finales de la década de los 80, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), recomendó de manera urgente la reestructuración del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS).

Ante la necesidad de llevar a cabo la reforma sectorial sin mayores contratiempos en la gestión, fue suprimido el INOS y se atribuyó de forma transitoria al Ejecutivo Nacional la prestación de estos servicios¹⁰⁹⁴. Se creó entonces el sistema institucional constituido por HIDROVEN y las empresas hidrológicas regionales, como instancias transitorias, con la misión de prestar los servicios e iniciar su reversión a los municipios¹⁰⁹⁵, ente que por ley¹⁰⁹⁶ tiene la competencia en materia de abastecimiento de aguas y saneamiento.

En esta etapa se encuentran actualmente la prestación de los servicios con un aspecto muy importante a reseñar, la promulgación de la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento de 31 de diciembre de 2001, a la que necesariamente tendré que hacer referencia por la novedad de sus planteamientos y el establecimiento del sistema de distribución de competencias entre la República, los estados y los municipios.

10.4.2 Estructura institucional del sector de agua potable y saneamiento

La Constitución de la República de Venezuela en el artículo 178 establece que la competencia en materia de prestación de servicios de agua potable y de saneamiento corresponde a los municipios en los términos de la propia Constitución y las Leyes Nacionales¹⁰⁹⁷. Precepto similar contenía la Constitución del 61, razón por la cual a través de la Ley que suprimía al Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), el Poder Ejecutivo Nacional asumió dichas competencias de manera transitoria a través de la Empresa C.A. Hidrológica de Venezuela (HIDROVEN) y sus empresas filiales. Por tanto, actualmente la estructura del sector “Agua potable y Saneamiento” en Venezuela, está dividida entre:

El Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables como órgano rector y planificador del sistema e HIDROVEN y sus empresas filiales. Del nivel central intervienen también otros Ministerios con competencias en el sector, como el Ministerio de Sanidad y Desarrollo Social (MSDS), el Ministerio

1093 FLORES Ada. El sector de agua potable y saneamiento y el proceso de descentralización. En: CELI Rosa Lucia (Coordinadora). Ciclo Recursos Hídricos en Venezuela. II Seminario. Agua Potable y Abastecimiento... Pág. 41.

1094 SANDÍA DE SEGNINI María Elena. El Marco Jurídico e Institucional del Servicio de Abastecimiento de Agua y de Saneamiento en Venezuela. En: SANDÍA DE SEGNINI María Elena y otros. Leyes sobre los Servicios Públicos domiciliarios: Agua, Electricidad, Gas. Editorial Jurídica Venezolana. Colección de Textos Legislativos No. 23. Caracas, Venezuela: 2001. Pág. 14.

1095 CEPIS y OPS. *Evaluación de los Servicios de Agua...*

1096 Artículo 36. Los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Son de la competencia propia del municipio las siguientes materias: 1° Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales; 10° Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental;... En todo caso, las competencias municipales se ejercerán sin perjuicio de las atribuidas a los órganos que ejercen el poder nacional para el establecimiento de las tarifas de los servicios públicos, dentro del régimen de regulación de precios que le corresponde. Congreso de la República. Ley Orgánica del Régimen Municipal. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial No. 4.109 Extraordinario, de 15 de junio de 1989.

1097 Artículo 178 CRBV. “Es de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación

de Producción y Comercio (MPC), el Ministerio de Infraestructura (MI) y el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD).

En el nivel regional y municipal, se encuentran las empresas descentralizadas de capital mixto (estadales, municipales y empresas privadas), a saber: Aguas de Monagas, C.A. Hidrológica de Lara (HIDROLARA), Aguas de Mérida, Aguas de Portuguesa y Aguas de Yaracuy y las Empresas Municipales: Aguas de Anaco, en Anzoátegui; Aguas de Capitanejo y Aguas de Zamora, en Barinas; Aguas de Ejido, en Mérida; y el Instituto para la Administración del Agua en Sucre, estado Miranda.

Además de los acueductos rurales que dependen del Ministerio de Infraestructura (División de Acueductos Rurales) y la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), encargada de abastecer de agua potable a los estados Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro, a través de la Gerencia de Obras Hidráulicas y Sanitarias.

Por su parte, la recién promulgada Ley Orgánica para la Prestación del Servicio de Agua Potable y Saneamiento (LOPSAPS) introduce nuevos organismos que se encargaran de la supervisión y control de las empresas prestadoras de los servicios, al tiempo que crea figuras de participación de los usuarios y enumera los derechos y obligaciones de estos. De modo que estructuraré las competencias de los Poderes Públicos, la participación ciudadana y por último, haré referencia a las modalidades de prestación de los servicios.

A. Ejecutivo Nacional

HIDROVEN, juega un papel fundamental en la ejecución de las previsiones de esta Ley, pues según la normativa, esta empresa deberá transformarse para dar lugar a los nuevos organismos creados y proceder a la liquidación de las empresas filiales en la medida que transfiera la prestación de los servicios a los municipios. La Ley concede un año a partir de 2002, para crear los Reglamentos necesarios para poner en funcionamiento la ley; dos años para que empiecen a funcionar los nuevos entes y cinco años para liquidar las empresas filiales.

De acuerdo con la LOPSAPS, los órganos del Poder Ejecutivo Nacional, tendrán competencias para: aprobar las políticas, estrategias generales y planes sectoriales; aprobar las normas generales de prestación de los servicios; fiscalizar, controlar y sancionar los comportamientos de los agentes; fomentar la solidaridad interterritorial entre los poderes nacionales, estatal y municipal; promover la transferencia a los municipios de la prestación de los servicios; diseñar y ejecutar la política de financiamiento; diseñar y financiar el régimen de subsidios; aportar total o parcialmente los recursos financieros para la construcción de obras e instalaciones de infraestructura hidráulica o sanitaria que estén contempladas en los planes de desarrollo del sector y promover la participación privada como instrumento complementario al cumplimiento de los objetivos de la Ley¹⁰⁹⁸.

Así pues, la participación del Poder Ejecutivo Nacional puede dividirse en funciones rectoras, funciones de regulación y control y funciones de gestión directa.

Para el ejercicio de las primeras “funciones rectoras”, se crea la Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (ONDESAPS), adscrita al MARN como servicio autónomo

de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de la vida de la comunidad, en las siguientes áreas: 6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 36.860, de 30 de diciembre de 1999.

1098 Artículo 9 LOPSAPS.

sin personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y de gestión de sus recursos físicos, presupuestarios y de personal. Tendrá a su cargo la formulación de políticas sectoriales que incluyen el establecimiento de las estrategias, objetivos y metas que orientaran la prestación de los servicios a nivel nacional, la asistencia técnica y financiera a los prestadores de los servicios, el diseño y aprobación de las normas que regulen los subsidios de los servicios y la definición de las fuentes de financiamiento para ampliar y mantener la cobertura de los acueductos y otras obras hidráulicas.

Además se encargará de administrar el Fondo de Asistencia Financiera, de manera que todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el Ejecutivo Nacional destine al Sector Agua Potable y Saneamiento y las montos provenientes de las multas previstas en la Ley, serán administrados a través de este Fondo.

La funciones de “regulación y control”, las ejerce el Poder Ejecutivo Nacional a través del Instituto Autónomo Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (SUNASAPS), adscrito al Ministerio de Producción y Comercio y es el máximo ente regulador y supervisor del sector.

Entre sus facultades y atribuciones está la de dirimir los conflictos suscitados entre los municipios, las empresas prestadoras de servicios y los clientes o usuarios; dictar las normas generales reglamentarias de la prestación de los servicios; definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera; supervisar y controlar la calidad del agua distribuida, en coordinación con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social; diseñar los modelos generales de los contratos de prestación de los servicios; sancionar pecuniariamente tanto a los suscriptores como a las empresas prestadoras de servicios, pudiendo incluso decretar su intervención por manejo ineficiente o poco rentable de su gestión, así como la eventual rescisión del contrato, y supervisar la aplicación del régimen tarifario, entre otras¹⁰⁹⁹.

Por último, las funciones de prestador directo de producción y venta de agua cruda o potable en bloque y para tratar aguas residuales en los sistemas donde lo determine la ONDESAPS¹¹⁰⁰, la realizan mediante la Empresa de Gestión Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Esta Empresa estará adscrita al Ministerio de la Producción y el Comercio¹¹⁰¹, pero su configuración legal, la determinará HIDROVEN, quien tiene la responsabilidad de dictar los reglamentos para la implementación de la Ley.

B. Competencias de los Estados

La Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios Agua Potable y Saneamiento, busca la integración y corresponsabilidad de las tres personas públicas territoriales, en la prestación de los servicios de distribución de agua potable y saneamiento.

De acuerdo con el texto legal, a los Estados corresponden funciones de colaboración y de prestador de servicios. Entre las primeras, están: participar en la provisión de asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y demás entes descentralizados creados para el cumplimiento de los objetivos de la ley, en los aspectos de la operación, mantenimiento, expansión, administración y comercialización de los sistemas de agua potable y de saneamiento; así como también aportar total o parcialmente los

1099 Artículo 26 LOPSAPS.

1100 Por cierto que por Ley, el Ejecutivo Nacional se reserva, basado en razones de interés nacional y de índole técnica, el manejo de los siguientes Sistemas de Producción: Tuy I, Tuy II, Tuy III, Tuy IV, Regional del Centro, Turimiquire, Tulé-Munuelote y Sistema Regional del Táchira, así como las plantas de potabilización de esos sistemas (Artículo 60 LOPSAPS).

1101 Artículo 60 LOPSAPS.

recursos financieros para la construcción de obras; coadyuvar en el desarrollo y gestión de los servicios en los acueductos rurales y contribuir al régimen de subsidios (Artículo 10).

Las funciones de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, las ejerce mediante la constitución de empresas para tal fin¹¹⁰². Pero, es menester señalar que esta función no está suficientemente descrita, porque la Ley no establece en qué condiciones o supuestos deben intervenir los Estados. De manera que debe delimitarse su rango de actuación, utilizando para ello criterios como el del interés supralocal o el de prestación de los servicios en alta, estudiado en la legislación española, para que los Estados tengan realmente una obligación para con estos servicios vitales, en caso contrario, tal vez muchos Estados pretendan no inmiscuirse en la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento.

C. Competencias municipales

De acuerdo con la LOPSAPS, los municipios deben efectivamente comenzar a cumplir la competencia que tanto la Constitución de la República¹¹⁰³ como la Ley Orgánica del Régimen Municipal¹¹⁰⁴ otorgan a estos. Así pues, la ley declara que corresponde a los municipios y distritos metropolitanos, la prestación y el control de los servicios de agua potable y de saneamiento¹¹⁰⁵. Para lo cual deberán: prestar los servicios directamente o a través de terceros; participar con el Ejecutivo Nacional en la elaboración de los planes y estrategias sectoriales; someter a la consideración de las comunidades, en cabildos abiertos, los programas de inversión para el desarrollo de los servicios; solicitar del Poder Ejecutivo Nacional la concesión para el aprovechamiento y captación del agua cruda, así como para hacer las respectivas descargas de aguas servidas; reglamentar mediante ordenanza la prestación de los servicios; seleccionar la modalidad de gestión y los prestadores de los servicios; aprobar la tarifa calculada por el prestador de servicios; aportar total o parcialmente los recursos financieros para la construcción de obras de infraestructura hidráulica o sanitaria; promover la participación de los suscriptores a través de Mesas Técnicas de Agua; promover la organización y capacitación de comunidades rurales e indígenas definiendo las modalidades de gestión o cogestión de la administración de los servicios; imponer sanciones a los prestadores de servicios; contribuir al financiamiento del régimen de subsidios y desarrollar una administración y contabilidad separadas, en los casos que decidan prestar directamente los servicios¹¹⁰⁶.

D. Participación de los usuarios (Mesas Técnicas de Agua)

La LOPSAPS prevé la constitución de Mesas Técnicas de Agua como mecanismos para garantizar la participación ciudadana, cuyo objetivo es conocer la gestión de los servicios, opinar sobre las propuestas

1102 V. Artículo 46 LOPSAPS.

1103 Artículo 178 CRBV.

1104 Artículo 36 LORM.

1105 La prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento comprende la planificación, proyecto, construcción, operación, mantenimiento, rehabilitación, ampliación, administración, y comercialización de los procesos asociados a la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento, y al cobro de los costos asociados a dichas actividades (Artículo 34 LOPSAPS). Son procesos asociados a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, los siguientes: Producción: incluye la captación de agua, ya sea a partir de cursos superficiales, de embalses, de lagos o acuíferos, su subsiguiente potabilización y su conducción hasta las redes de distribución; Distribución de Agua Potable: incluye el suministro de agua potable a través de las redes de distribución, hasta su entrega a las conexiones de los usuarios finales; Recolección de Aguas Servidas: incluye la recolección de las aguas servidas desde los puntos de conexión con los usuarios hasta los puntos de entrega para su tratamiento o disposición final; Disposición de Aguas Servidas: incluye el tratamiento o depuración de las aguas residuales y su posterior conducción hasta los sitios de descarga (Artículo 35 LOPSAPS).

1106 Artículo 11 LOPSAPS.

de inversión ante las autoridades nacionales, estatales y municipales, así como en la evaluación y supervisión de obras destinadas a la prestación de los servicios. Es decir, representan a las comunidades y grupos vecinales ante los prestadores de los servicios; exigen el cumplimiento de sus derechos y colaboran con los prestadores de los servicios en los asuntos que sometan a su consideración. En definitiva, se busca una gestión compartida entre los técnicos y la comunidad organizada¹¹⁰⁷.

E. Modalidades de gestión de los servicios de agua potable y saneamiento

La prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento, pueden asumir cualquiera de las siguientes modalidades, enumeradas en la LOPSAPS:

Por los municipios: En forma directa por el mismo municipio o distritos metropolitanos; mancomunidades de municipios o institutos autónomos municipales mediante delegación; empresas, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados del Municipio, mediante un contrato interadministrativo.

Poder Nacional o Estatal: Creación de empresas públicas mediante contrato interadministrativo¹¹⁰⁸ o de concesión.

Por empresas privadas: en la modalidad de concesión por tiempo definido, de todas o parte de las actividades de la prestación¹¹⁰⁹; o concesión para la construcción de obras¹¹¹⁰ y posterior explotación de todos o parte de los procesos o actividades relacionadas con la prestación de los servicios.

Entre esas figuras jurídicas tenemos: creación de institutos y fundaciones estatales, nacionales o mixtas; personas jurídicas privadas y la constitución de cooperativas, organizaciones civiles no gubernamentales o agrupaciones de usuarios que se constituyan legalmente para asumir esta actividad.

1107 HIDROCAPITAL. Mesas Técnicas del Agua. Garantizan la participación comunitaria. En: MARN. *Revista Ambiente*. No. 57. Caracas, Venezuela: 2001. Pág. 6.

1108 Artículo 52. La delegación y los contratos para la operación de los procesos de distribución y de recolección se otorgarán con carácter de exclusividad para el área de servicio definida en la correspondiente delegación o contrato. Dicha área será consistente con los planes de desarrollo urbano de los municipios donde se encuentre. La Delegación o el Contrato definirá una zona de expansión no exclusiva, constituida por áreas no servidas en la cual el prestador de servicios podrá ampliar sus servicios, consolidándose, en este caso, dicha zona como área de servicio exclusivo. Cuando la ampliación de la prestación de los servicios sea solicitada por la autoridad concedente y su incorporación altere el equilibrio económico del prestador de servicios, deberán realizarse los ajustes de tarifas correspondientes u otorgarse los subsidios necesarios para su restablecimiento de acuerdo con lo establecido en esta Ley, su Reglamento y la normativa vigente.

1109 Artículo 54. A los efectos de esta Ley, se entenderá por concesión para la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento, la otorgada por los distritos metropolitanos, municipios o mancomunidades de municipios, por medio de la cual una empresa privada o pública asume la obligación de prestar, por su cuenta y riesgo, los servicios de agua potable y de saneamiento, en forma conjunta o separada, bajo la supervisión y el control de los distritos metropolitanos, municipios o mancomunidades de municipios como autoridad concedente, a cambio del derecho de explotar el servicio y de percibir el producto de las tarifas respectivas. Artículo 55. Los contratos de concesión para la prestación de los servicios de Agua Potable y de Saneamiento tendrán una duración máxima de veinte (20) años, contados a partir de la fecha de la firma del contrato. Dichos contratos podrán ser objeto de renovación, previa evaluación objetiva del desempeño del concesionario. La solicitud de renovación deberá realizarse por lo menos dos (2) años antes de la fecha de terminación del contrato. A los efectos de considerar la renovación, el ente concedente deberá consultar la opinión de las Mesas Técnicas de Agua. Artículo 58. El otorgamiento a una empresa privada de una concesión para prestar los servicios de agua potable y de saneamiento o para construir obras o instalaciones afectas a la prestación de dichos servicios, se realizará mediante un proceso de licitación pública, de acuerdo con lo establecido en esta Ley y su Reglamento. LOPSAPS.

1110 Artículo 57. A los efectos de la presente Ley, se entenderá por concesión de obras afectas a la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento a la otorgada por el municipio, distrito metropolitano o mancomunidad de municipios, a una empresa privada o pública, por medio de la cual ésta asume la obligación de construir, operar y mantener una obra, incluyendo la ejecución de las actividades necesarias para el adecuado funcionamiento de la obra, por su cuenta y riesgo y

La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en los acueductos rurales¹¹¹¹ introduce algunas modalidades que no están previstas para poblaciones superiores a dos mil quinientos habitantes, al tiempo que hace menos rigurosa la relación jurídica entre el otorgante y el prestador, al que no le exige la firma de contrato interadministrativo o la concesión, sino simplemente un contrato de servicios¹¹¹².

10.5 Ley de Aguas de Venezuela

La Ley de Aguas, viene a desarrollar los contenidos fundamentales contemplados en el artículo 304 la Constitución (dominio público, protección, aprovechamiento y recuperación, respeto por las fases del ciclo hidrológico)¹¹¹³, además de recoger las últimas tendencias sobre administración del agua. Veamos pues, algunos de ellos, intentando recopilar los más importantes.

– Introducción del concepto gestión integral de las aguas

Por gestión integral del agua¹¹¹⁴, la Ley de Aguas (LAgV) entiende el manejo de las mismas, utilizando un híbrido de administración, en el cual mezcla dos figuras. La principal o de normal aplicación es la administración por regiones hidrográficas¹¹¹⁵, es decir utiliza una división administrativa, en la cual reúne el conjunto de cuencas de un determinado espacio geográfico, para ser administrados por los consejos de región hidrográfica. Junto a este criterio, incorpora el criterio geográfico para aquellas cuencas que dada su importancia requieran una administración individualizada, encargando su administración a los consejos de cuencas hidrográficas. Además de esas dos fórmulas, prevé una tercera unidad de gestión que se encargaría únicamente de la administración de las cuencas hidrogeológicas.

A nuestro parecer, este último concepto de “cuenca hidrogeológica” como unidad de administración, vulnera el principio de gestión integral, al separar las aguas superficiales de las subterráneas, como si estas no formaran parte del mismo ciclo hidrológico y pudieran considerarse aisladamente.

La Ley es parca al referirse a la configuración de los tres organismos. Dejando al Reglamento o Reglamentos de la Ley, que definan la estructura de cada uno, sentando únicamente las bases para

bajo la supervisión y control de la autoridad concedente, a cambio del derecho a explotar la obra y de percibir el producto de las tarifas, durante un tiempo determinado, suficiente para recuperar la inversión, los gastos de explotación incurridos y obtener una tasa de retorno razonable sobre la inversión. LOPSAPS

1111 La Ley establece diferencias para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en los acueductos rurales. Se entiende por acueductos rurales los que atienden a un número mínimo de doscientos (200) y un máximo de dos mil quinientos (2.500) habitantes, con producción independiente. Artículo 41 LOPSAPS.

1112 Artículo 43. El contrato que se establezca con el municipio respectivo abarcará la totalidad de las actividades asociadas a la prestación de los servicios y especificará las condiciones mínimas de prestación de los mismos, los mecanismos de pago, el esquema tarifario y de financiamiento de inversiones, así como las obligaciones y derechos tanto del prestador de servicios como de los suscriptores. El contrato seguirá las pautas que establezca la Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento, de acuerdo con esta ley, su reglamento y la normativa respectiva. LOPSAPS.

1113 V. República Bolivariana de Venezuela. (2004). Informe que presenta la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación del Territorio sobre el Proyecto de “Ley de Aguas” a los efectos de su Segunda Discusión en Plenaria. Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación del Territorio. Caracas, Venezuela. Pág. 8-10.

1114 La gestión integral de las aguas comprende el conjunto de actividades de índole técnica, económica, financiera, institucional, gerencial, jurídica y operativa dirigidas a la conservación y aprovechamiento del agua en beneficio colectivo, considerando las aguas en todas sus formas y los ecosistemas naturales asociados, las cuencas hidrográficas que las contienen, los actores e intereses de los usuarios o usuarias, los diferentes niveles territoriales de gobierno y la política ambiental, de ordenación del territorio y de desarrollo socioeconómico del país. Artículo 3 Asamblea Nacional. Ley de Aguas. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 38595, de fecha 02 de enero de 2007.

1115 Artículo 17. Establecimiento de las Regiones Hidrográficas y de las cuencas hidrográficas que las integran. (LAgV).

la configuración de los consejos de región hidrográfica y de los consejos de cuenca porque la unidad administrativa en las cuencas hidrogeológicas, apenas se menciona como unidad de gestión administrativa, sin brindar ninguna pauta de organización.

Los consejos de región hidrográfica son las instancias por excelencia encargadas de elaborar el plan de gestión integral de las aguas de la región hidrográfica, que luego debe someterse a la aprobación de la autoridad nacional de las aguas. Así como aprobar la procedencia de los trasvases entre cuencas de una misma región hidrográfica y recomendar la creación de consejos de cuenca, entre otras. Es decir son instancias que tendrán como objetivo propender a la mejor gestión del agua, sirviendo de coordinadores entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales y municipales, e instancias de concertación con las organizaciones comunitarias, la sociedad, los usuarios y los organismos no gubernamentales. Contarán además, con una Secretaría Ejecutiva, dependiente de la autoridad nacional de las Aguas y será la encargada de coordinar la elaboración y ejecución del plan de gestión integral de las aguas de la correspondiente región hidrográfica.

Dentro de cada región hidrográfica, pueden constituirse consejos de cuenca hidrográfica en aquellas cuencas cuya complejidad, importancia relativa u otra situación peculiar lo justifique. Los consejos de cuenca se encargarán de la elaboración, aprobación y ejecución del plan de gestión integral de la cuenca y aquellas otras que le sean atribuidas por los consejos de región en el Decreto de creación. Los consejos de cuenca hidrográfica tendrán también una secretaría ejecutiva que depende de la autoridad nacional de las aguas, encargada de coordinar la elaboración y ejecución del plan de gestión integral de la cuenca.

– Nacionalización de las aguas

Con base a este principio se declara que todas las aguas del espacio geográfico nacional, sean continentales, marinas e insulares, superficiales y subterráneas, así como también todas las áreas comprendidas dentro de una franja de ochenta metros (80m) a ambos márgenes de los ríos no navegables o intermitentes y cien metros (100m) a ambos márgenes de los ríos navegables, medidos a partir del borde del área ocupada por las crecidas, correspondientes a un período de retorno de dos coma treinta y tres (2,33) años. Quedando a salvo, en los términos que establece esta ley, los derechos adquiridos por los particulares con anterioridad a la entrada en vigencia de la misma¹¹¹⁶.

El reconocimiento de los derechos de los propietarios de los fundos ribereños, confirma la tesis de la difícil situación venezolana para conciliar los intereses de los grupos económicos con el interés general. Esta excepción plantea por tanto un conflicto constitucional que acabará en un recurso de inconstitucionalidad, pues la norma constitucional no pone condiciones a la declaración demanial, así que mal puede el legislador ordinario condicionar al texto constitucional, y pensar que la doctrina pueda opinar que ello significa retroactividad de la Ley. Discusión que también se suscitó en idéntica declaración cuando se promulgó la Ley de Aguas de 1985 española, y que fue resuelta en la Sentencia 227/1988, señalando que es potestad del Estado cambiar el régimen dominical, sin que ello conllevara el pago de indemnizaciones¹¹¹⁷. Sin embargo, a favor del Estado venezolano podemos apuntar que recogió la tesis adoptada por la legislación española de exonerar por un tiempo determinado la contraprestación por aprovechamiento de las aguas a aquellas personas que fueran titulares de derechos de aguas calificados o reconocidos en el Código Civil como privadas¹¹¹⁸.

1116 Artículo 6 LAgV.

1117 V. FJ No. 9 STC 227/1988, de 29 de noviembre. Marginal: RTC 1988/227. Tribunal Constitucional. Sala Plena. Madrid, España: 1988.

1118 V. en este sentido Disposición Transitoria Segunda y artículo 94 LAgV.

- La descentralización de las funciones de la Autoridad Nacional de las Aguas

A pesar de la creación de entes administradores de los recursos (Consejo de Región Hidrográfica, Consejo de Cuenca Hidrográfica y Cuenca Hidrogeológica), el Ministerio del Ambiente conserva aún todas las competencias que tenía antes de la Ley. Con la única adición de reconocer posibles alternativas de delegación, encomienda y transferencia a estos órganos¹¹¹⁹.

Resulta inconveniente que siga estando en manos del Ministro del Ambiente todas las decisiones en relación a la administración del recurso. No es posible que de acuerdo con el artículo 24.12 LAgV, se reconozca que en el ejercicio de la autoridad nacional de las aguas, tendrá la función de tramitar y otorgar las concesiones, licencias y asignaciones para el uso con fines de aprovechamiento de aguas, ejercer la máxima autoridad en materia de vigilancia y control y aplicar sanciones administrativas. Lo positivo y novedoso hubiera estado en concederle estas funciones directamente a los consejos de región hidrográfica, dejando en manos del Ministro, como en efecto reconoce la Ley, la potestad revisora, en virtud del principio de jerarquía o las concesiones de importancia estratégica¹¹²⁰.

- Participación de los usuarios y otros actores de la sociedad en la toma de decisiones

La nueva estructura organizativa del agua propuesta para Venezuela, se distribuye entre la autoridad nacional del agua y los órganos de planificación.

Por supuesto, en la autoridad nacional de las aguas, no cabe la participación de usuarios o de la sociedad organizada. Pero en otras instancias u órganos, esta no sólo es posible sino también deseable.

Los órganos de la administración descentralizada (consejos de región hidrográfica y los consejos de cuenca) son definidos como órganos plurales ya que admiten en su integración la participación de usuarios, de los estados, alcaldías, sociedad civil organizada, que actúan en el ámbito del consejo de región o de la cuenca.

- Refuerzo y aplicación de medidas de protección de las fuentes de agua

La gestión integral de las aguas tiene dos objetivos principales:

1. Garantizar la conservación y aprovechamiento sustentable de las aguas, respetando el ciclo hidrológico. Para el control y manejo de la calidad de los cuerpos de agua se elaborarán programas maestros donde se determinen las relaciones de causa-efecto entre fuentes contaminantes y problemas de calidad de las aguas, las alternativas para el control de los efluentes existentes y futuros, las condiciones en que se permitirán sus vertidos, incluyendo los límites de descargas máxicas para cada fuente contaminante¹¹²¹.
2. Prevenir y controlar los posibles efectos negativos de las aguas sobre la población y sus bienes.

Por supuesto que las medidas más importantes para la protección de las fuentes del agua están directamente relacionadas con la planificación, de modo que crea el Sistema Nacional de Planes de Gestión Integral, en el cual se recogerán las políticas, estrategias, lineamientos y directrices en materia de conservación y uso sustentable de las aguas. La LAgV prevé la formulación del Plan Nacional de Gestión Integral, así como planes para cada región hidrográfica y planes para las cuencas que por su complejidad, especial importancia relativa u otra situación particular lo requieran.

Otra de las opciones de la LAgV para proteger las fuentes de agua, es la declaración de áreas naturales protegidas y áreas de uso especial, como: zonas protectoras de cuerpos de agua, zonas protectoras de

1119 V. Artículo 36 y 37 LAgV.

1120 V. Artículo 38 LAgV. Control Jerárquico del Ministerio del Ambiente.

1121 Artículo 12.4 LAgV.

cuenas hidrográficas, reservas nacionales de agua, y las zonas de reserva para la construcción de obras de embalse¹¹²².

- Establecimiento de nuevos controles al aprovechamiento de las aguas

La LAgV distingue en los usos privativos entre concesión, asignación y licencia. La concesión y la asignación son actos mediante los cuales se otorgan derechos e imponen obligaciones para el uso del recurso con fines de aprovechamiento para generación hidroeléctrica, actividades industriales y comerciales. La asignación es la figura jurídica utilizada por los órganos y entes de la administración pública nacional. Mientras que la licencia se utilizaría para usos de aprovechamientos con fines de abastecimiento a poblaciones, agrícolas y recreacionales sin fines de lucro.

El registro nacional de los usuarios de las Aguas, se comporta como un instrumento de apoyo para el control administrativo de los distintos usos de las aguas continentales superficiales, subterráneas, marinas e insulares. Así como un sistema de información para los planes de gestión integral y un sistema de protección para los usuarios.

- Establecimiento de un régimen tributario

El valor del agua es reconocido en la Ley, así que proponen un sistema económico financiero de la gestión integral del agua que tiene por objetivos principales, asegurar el adecuado financiamiento de los instrumentos de gestión y estimular el uso eficiente de las fuentes de agua para contribuir con la sustentabilidad del recurso.

El sistema económico financiero de la gestión integral de las aguas comprende las fuentes de financiamiento y el Fondo Nacional para la Gestión Integral de las Aguas.

Las fuentes de financiamiento derivan de los aportes de los órganos del poder público nacional, estatal o municipal y de los aportes de los usuarios a través de los tributos, tasas y pago de servicios creados por la Ley, las donaciones y las sanciones impuestas.

La Ley prevé la creación de una contraprestación por aprovechamiento a los fines de la conservación de la cuenca; tasas por actuaciones la administración (expedición de títulos de concesiones y de licencias de aprovechamiento)

Las sanciones son un factor importante para darle vigor a las regulaciones de esta Ley y toman como premisas la magnitud del daño causado y la proporcionalidad que debe guardar la sanción con la falta, siendo ésta típicamente administrativa. Se introduce la reincidencia como una relación indefectible para el cumplimiento del imperio de la Ley.

El encargado de recaudar y administrar las fuentes de financiamiento, es el Fondo Nacional para la Gestión Integral de las Aguas, servicio autónomo sin personalidad jurídica, adscrito administrativamente a la autoridad nacional de las Aguas.

10.6 A modo de conclusiones

Venezuela tiene un largo camino por recorrer. La gestión del agua se presenta desarticulada, con un ministerio que debe gestionar la protección del ambiente, construir obras y otorgar permisos, todo desde el nivel central y más específicamente desde el despacho del Ministro. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, tiene que examinarse a fondo y determinar si es más importante continuar manteniendo cuotas de poder o si al contrario son más importantes los fines del Estado. Así pues, dadas estas circunstancias, quiero puntualizar lo siguiente:

1122 Artículos 53-58 LAgV.

- La separación en Viceministerios es adecuada. Pero debe encargarse de administrar el agua realmente. No puede conformarse con ser un planificador o proyectista, a la espera de la firma o visto bueno del ministro, tarea que por cierto tampoco cumple autónomamente sino en conjunto con el viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental, quien realmente tiene atribuida la competencia de formulación de la planificación.
- El Viceministerio del Agua debe poder ejercer directamente el control jerárquico sobre las concesiones, autorizaciones y permisos para los distintos aprovechamientos, evaluación de impacto ambiental, calidad de las aguas, vigilancia y fiscalización de los aprovechamientos.
- Se requiere por tanto que cada uno de los tres Viceministerios cumplan las especiales funciones de sus denominaciones. La creación del Viceministerio del Agua, supone la importancia del recurso. Entonces no hay razón para que las funciones relacionadas con el recurso se encuentren dispersas o distribuidas en los otros dos viceministerios.
- A pesar del importante paso dado con la creación del Viceministerio del Agua, este debe a su vez, asumir el reto de crear organismos especializados para la administración de las aguas. La infraestructura existe, por ejemplo el ICLAM, para la cuenca del Lago de Maracaibo o la Empresa Sistema Hidráulico Yacambú-Quibor C.A., reformando la Ley y estatutos de creación, pueden asumir la tarea de la gestión integral de la cuenca.
- En materia de abastecimiento de agua potable y saneamiento, la distribución de competencias es similar a la del Estado español pero tiene un inconveniente no resuelto aún, ya que las competencias de los Estados no se encuentran determinadas con suficiente claridad, lo que puede acarrear desarticulación del sistema e inactividad de los Estados (Entidades Federales).
- La LAgV repite algunos errores, pues mantiene una excesiva burocratización y centralización de funciones en los altos cargos de la administración e incluso mantiene ataduras a la administración por cuencas, ya que estos son órganos planificadores y contralores pero no gestionan.