

## RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LAS AGUAS EN VENEZUELA (Referencia especial a la Ley de Aguas)\*

Juan Carlos Fernández Morales\*\*

### RESUMEN

Venezuela con motivo de la nueva Constitución de 1999, nacionalizó todas las aguas. De modo que hacía falta una legislación de desarrollo del precepto constitucional, que a su vez tomara en consideración del Derecho de Aguas, la gestión integral de los cuerpos de agua, la cual abarca su protección y el respeto por el ciclo hidrológico. Esta investigación tiene como objetivo hacer una revisión de la actual administración del agua en Venezuela, con especial interés en la administración centralizada y descentralizada funcionalmente, así como también las competencias que tienen las entidades federales, los municipios y las mesas técnicas del agua. Para finalmente referirme a los aspectos principales de la nueva Ley de Aguas.

**Palabras clave:** Agua, Administración, Centralización, Concesión, Aprovechamiento.

---

\* El presente artículo es un extracto actualizado de la nueva Ley de Aguas, de un capítulo de la tesis doctoral *Administración del Agua (Estudio comparativo entre el Derecho español y venezolano)*, discutida en junio de 2005.

\*\* Abogado, Doctor en Derecho y MSc en Derecho Agrario, Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

## ADMINISTRATIVE REGIME OF WATERS IN VENEZUELA (SPECIAL REFERENCE TO THE WATER LAW)

### ABSTRACT

In occasion of the new 1999 Constitution, Venezuela nationalized all waters. So that it was lack for a legislation for the development of the constitutional rule for the Waters Law, the integral management of the water bodies, dealing with the protection and respect for the hydrological cycle. The objective of this paper is to make a revision of the actual water administration of Venezuela, with special emphasis in the centralized and decentralized administration, as well as the incumbent that the federal entities, Municipalities and Water Technical Tables have. Finally this research refers the main aspects of the new Water Law.

**Key words:** Water, Administration, Centralization, concession, Advantage.

### INTRODUCCIÓN

Venezuela es un país con grandes recursos hídricos, provenientes en su mayoría de los aportes de la cuenca del río Orinoco, que divide el 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 país<sup>2</sup>.

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 26 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), aunada 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 del agua, 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 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 de la presente investigación, 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". Esta ley fue promulgada el 02 de enero de 2007<sup>3</sup>.

El presente artículo, a efectos metodológicos, se dividió 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 Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, y por último, haré referencia a la ya mencionada Ley de Aguas de Venezuela, la cual pretende la gestión integral del agua, como elemento indispensable para el desarrollo sustentable del país, deteniéndome en la estructura orgánica propuesta por dicha Ley, para cumplir sus objetivos.

## 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.

Conforme al Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública<sup>4</sup>, 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.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables<sup>5</sup> está distribuido en tres viceministerios. El viceministerio de 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 además 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 encuentran adscritos al Ministerio, 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.

Ahora bien, estudiadas las normas del Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y el Reglamento Interno, podemos afirmar que en el ejercicio de las funciones de los órganos que conforman la administración del agua en Venezuela no aplican el principio de gestión integral de las aguas, así como tampoco cumplen 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 dentro de la organización del Ministerio encontramos *dispersión* de funciones entre los tres viceministerios que rayan perfectamente en la paralización de la institución. Para explicar dicha dispersión, haré referencia a las conexiones entre el viceministerio del Agua y los viceministerios de Administración y Ordenación Ambiental; conexiones del viceministerio de Agua con el de Conservación ambiental y luego, las relaciones con las direcciones estatales de los Ministerios.

**- 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 es una labor compartida con el viceministerio 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. 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.

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 y 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 calificados 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 inapropiada 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 estatales 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 estatales 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 naturales 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 uso<sup>6</sup>.

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, sobre todo, a la conservación de cuencas. Entre otros, puedo mencionar

los siguientes planes de acción, programas y proyectos desarrollados por esta Coordinación<sup>7</sup>: - Programa de extensión agrícola y asistencia técnica integral a la microcuenca de San Pedro del estado Falcón donde intervienen la gobernación, las alcaldías (municipios de Petit, Bolívar, Colina, Mauroa, Dabajuro y Buchivacoa), Pdvsa y las Fuerzas Armadas de Cooperación<sup>8</sup>. - Formulación del plan de manejo conservacionista de la microcuenca río Querecual, subcuenca del río Aragua<sup>9</sup>. -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)<sup>10</sup>. - Programa de manejo integral para las cuencas de los ríos Machango, Limón, Carraipía-Paraguachón (cuenca internacional)<sup>11</sup>.

En 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 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 aquél. Lo adecuado, debió ser repetir la división orgánica del Ministerio en cada una de las direcciones estadales, haciéndolas depender de cada viceministerio, para lograr una administración más eficiente y expedita.

## **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, estados y 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 a 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, 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.

### ***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 país<sup>12</sup>. Estas leyes fueron promulgadas hace más de cincuenta años, y aun cuando la Constitución vigente para ese momento no recogía expresamente la nacionalización de las aguas, sí establecía a favor del Poder Nacional 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 en 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 que cobraban a favor del fisco de los estados.

Otros ejemplos de este tipo de legislaciones, los 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 aguas<sup>13</sup>.

Pero leyes más recientes, con similares propósitos, se continúan dictando 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 aguas<sup>14</sup>.

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 de que haya sido dictada<sup>15</sup>. 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 las regule. Principio éste que analizaré más adelante, para determinar la constitucionalidad de algunas leyes estatales.

Más incisiva aún es la Constitución del estado Apure, que además de una declaración de principios, contiene órdenes concretas para que las autoridades de seguridad del estado puedan impedir o sancionar el ingreso de productos tóxicos o su vertido dentro del territorio estatal<sup>16</sup>.

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 en 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.

Pues bien, la Ley de Protección de las Cuencas del Estado Zulia<sup>17</sup>, se crea con el objeto de proteger, ordenar y gestionar sus recursos hídricos. 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 cuencas<sup>18</sup>.

La ley crea el Consejo Zuliano de Cuencas 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.

La Autoridad de Cuenca 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 según la Ley debe protegerse porque se utilizará para el abastecimiento poblacional, los usos agrícolas, etc., quedaría en manos de un particular<sup>19</sup>.

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 aguas<sup>20</sup>. 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 de funciones<sup>21</sup> y el principio de nacionalización de las aguas recogido en el artículo 304 del texto constitucional ya citado<sup>22</sup>. Así, pues, no cabe duda de 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, que 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 constitucional<sup>23</sup> y desarrollado por la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencias de competencias del Poder Público Nacional<sup>24</sup>, pero ésta 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 ambiente<sup>25</sup>, pero al mismo tiempo, la propia Constitución señala que las competencias concurrentes deben ser reguladas mediante Leyes de Bases dictadas por el Poder Nacional y leyes de desarrollo aprobadas por los estados. Estas leyes 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 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" que 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 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".

Continúa 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 venezolanos<sup>26</sup>, pues aun cuando no ha sido promulgada por el Presidente de la República, cabe la posibilidad de 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 la nacionalización del agua, luego sancione una Ley que puede resultar favorable a los intereses de los estados, que no tenían posibilidades de obtener recursos propios, pero que introduce una norma que echa por tierra toda la labor que se viene desarrollando para administrar de forma integral las aguas. Con el agravante de permitir la posibilidad de desafectarlas, 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. 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.

### ***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 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 Territorio<sup>27</sup>, 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).

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 debe ser aprobado por los gobernadores de Estado.

Ahora bien, la idea de traer a colación la Ley para la Ordenación del Territorio (LOPOT), radica sencillamente en la facultad que otorga a los gobernadores de Estado (en su condición de agentes del Ejecutivo Nacional) para aprobarlo, 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 Ley<sup>28</sup>, e imponer las sanciones administrativas correspondientes en caso de incumplimiento o violación a las establecidas 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 sectorial<sup>29</sup>. 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.

## **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 solo 69% de los sistemas de control de aguas servidas<sup>30</sup>.

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 Nacionales<sup>31</sup>. 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.

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; otros ministerios con competencias en el sector, como el Ministerio de Sanidad y Desarrollo Social (MSDS), el Ministerio de Producción y Comercio (MPC), el Ministerio de Infraestructura (MI) y el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD).

A su vez, 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 encargarán 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 éstos. 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.

### **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 en 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 Ejecutivo Nacional, 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 Ley<sup>32</sup>.

Así pues, la participación del Poder Ejecutivo Nacional puede dividirse en funciones rectoras<sup>33</sup>, funciones de regulación y control<sup>34</sup> y funciones de gestión directa<sup>35</sup>.

### **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 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 fin<sup>36</sup>. 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 supramunicipal o el de prestación de los servicios en alta utilizados en la legislación española, por ejemplo<sup>37</sup>, para que los estados tengan realmente una obligación 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.

### **Competencias municipales**

De acuerdo con la LOPSAPS, los municipios deben efectivamente comenzar a cumplir la competencia que tanto la Constitución de la República<sup>38</sup> como la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM)<sup>39</sup> les otorgan. 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 saneamiento<sup>40</sup>, 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 servicios<sup>41</sup>.

#### **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. El objetivo de éstas es conocer la gestión de los servicios, opinar sobre las propuestas 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 en los asuntos que sometan a su consideración. En definitiva, se busca una gestión compartida entre los técnicos y la comunidad organizada<sup>42</sup>.

#### **Modalidades de gestión de los servicios de agua potable y saneamiento**

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

**Por los municipios:** En forma directa por el mismo municipio o distritos metropolitanos; mancomunidades 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 interadministrativo<sup>43</sup> o de *concesión*.

**Por empresas privadas:** en la modalidad de concesión por tiempo definido, de todas o parte de las actividades de la prestación<sup>44</sup>; o concesión para la construcción de obras<sup>45</sup> 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.

La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en los acueductos rurales<sup>46</sup> 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 servicios*<sup>47</sup>.

## LEY DE AGUAS

La Ley de Aguas, viene a desarrollar los contenidos fundamentales contemplados en el artículo 304 de la Constitución (dominio público, protección, aprovechamiento y recuperación, respeto por las fases del ciclo hidrológico)<sup>48</sup>, 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 agua<sup>49</sup>, 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 hidrográficas<sup>50</sup>, es decir, utiliza una división administrativa, en la cual reúne el conjunto de cuencas de un determinado espacio geográfico, para ser administrado 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 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 coordinadoras entre el gobierno nacional y los gobiernos estadales 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 (80mts) a ambas márgenes de los ríos no navegables o intermitentes y cien metros (100mts) a ambas 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 misma<sup>51</sup>.

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, aun a pesar 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 española de 1985, 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 indemnizaciones<sup>52</sup>. 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 privadas<sup>53</sup>.

#### **- 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 órganos<sup>54</sup>.

Resulta inconveniente que siga estando en manos del ministro del Ambiente todas las decisiones en relación con la administración del recurso. No es posible que con el 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 estratégica<sup>55</sup>.

**- 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, ésta 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 contaminante<sup>56</sup>.

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 cuencas hidrográficas, reservas nacionales de agua, y las zonas de reserva para la construcción de obras de embalse<sup>57</sup>.

- **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, donaciones y sanciones impuestas.

La Ley prevé la creación de una contraprestación por aprovechamiento a los fines de la conservación de la cuenca; tasas por actuaciones de 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.

## **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:

- La separación en viceministerios es adecuada. Pero el viceministerio del Agua 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 licencias 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 él se encuentren dispersas o distribuidas en los otros dos viceministerios.
- En materia de abastecimiento de agua potable y saneamiento, existe 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.
- La LAgV presenta condiciones favorables, pero 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 son órganos planificadores y contralores pero no gestionan.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. GONZÁLEZ LANDAZÁBAL, Ángela B. (2000). *Informe nacional sobre la gestión del agua en Venezuela*. Comité Asesor Técnico de América del Sur (SAMTAC), Global Water Partnership (GWP), Caracas, Venezuela. (disponible en Internet: <http://www.unesco.org.uy/phi/vision2025/Venezuela.pdf>). Pág. 10.
2. ASAMBLEA NACIONAL. *Ley de Aguas*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 38.595, de fecha 02 de enero de 2007. Gaceta Oficial No. 38.595.
3. 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. 2.083, 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.
5. V. Reestructuración del Ministerio del Ambiente de septiembre de 2003. 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.
6. Artículo 35 Decreto No. 2.623, de 23 septiembre de 2003, *Reglamento Orgánico del Ministerio*.
8. Anteriormente denominada División de Cuencas Hidrográficas de las Direcciones estatales.
9. MARN. DIRECCIÓN ESTADAL DEL ESTADO FALCÓN. (Mimeo). (2000). *Plan de Acción 2000-2001*. Coro, Venezuela.
10. MARN. DIRECCIÓN ESTADAL DEL ESTADO ANZOÁTEGUI. (Mimeo). (2000). *Presentación y Plan de Trabajo 2000-2001*. Barcelona, Venezuela.
11. MARN. DIRECCIÓN ESTADAL DEL ESTADO BARINAS. (Mimeo). (2000). *Problemática de las cuencas hidrográficas del estado Barinas*. Barinas, Venezuela.
12. MARN. DIRECCIÓN ESTADAL DEL ESTADO ZULIA. (Mimeo). (2000). *I Jornadas Conservacionistas de Cuencas Hidrográficas*. Maracaibo, Venezuela.
13. 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.

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». También 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».

14. V. Artículo 201 «conservación de bosques y aguas» o Artículo 202 «estacadas o tapas de ríos o caños» ASAMBLEA LEGISLATIVA. *Código de Policía del estado Sucre*, de 26 de julio de 1957.
15. 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.
16. Artículo 39. «...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.
17. Artículo 34. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar la vida en un ambiente seguro, 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.
18. 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.
  19. Artículo 3 Ley de Protección de Cuencas del Estado Zulia.
  20. 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*.
  21. Artículo 156 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. (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».
  22. V. Artículo 138 CRBV.
  23. Igualmente la Ley Orgánica del Ambiente contempla dentro de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento de las aguas (Artículo 3.2).
  24. 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».
  25. 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 Nº 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 Nº. 37.753, de 14 de agosto del 2003.
  26. 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».
  27. 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](http://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](http://www.analitica.com/bitbliblioteca/varios/manifiesto_hacienda_estadal.asp).

28. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT)*. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial Extraordinaria No. 3.238, de 11 de agosto de 1983.
29. 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.
30. Artículo 45 LOPOT.
31. 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>.
32. 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 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.
33. Artículo 9 LOPSAPS.
34. Para el ejercicio de las «funciones rectoras», se crea la Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (ONDESAPS). Esta Oficina estará adscrita al MARN como servicio autónomo 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 incluyan 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.
35. Las 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). Este Instituto Autónomo estará adscrito al Ministerio de Producción y Comercio y es el máximo ente regulador y supervisor del sector. Entre sus facultades y atribuciones estará 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 otras.

36. 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 ONDESAPS, la realizan mediante la Empresa de Gestión Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Esta empresa estará adscrita al Ministerio de la Producción y el Comercio, pero su configuración legal, la determinará HIDROVEN, quien tiene la responsabilidad de dictar los reglamentos para la implementación de la Ley. 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).
37. V. Artículo 46 LOPSAPS
38. La Ley parte de una nueva consideración del abastecimiento y saneamiento, regulándolos en función de los ámbitos territoriales que resulten afectados. De acuerdo con ello, se consideran de interés supramunicipal aquellos servicios cuya prestación exige la superación de los límites del término municipal o que tienen evidentes repercusiones fuera de ellos. La aducción o traída de aguas, incluso embalses, captaciones y grandes redes pueden precisar el recurso a otros ámbitos para encontrar las condiciones exigidas para un buen abastecimiento. Igualmente los servicios de depuración de aguas residuales que inciden en la contaminación del agua que circula por los territorios de varios municipios. V. Exposición de motivos de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, *Reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid*. BO No. 298, de 7 de febrero de 1985. Igualmente los servicios de depuración de aguas residuales que inciden en la contaminación del agua que circula por los territorios de varios municipios.
39. Artículo 178 CRBV
40. Artículo 56 ASAMBLEA NACIONAL. *Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta Oficial No. 38.421, de fecha 21 de abril de 2006.
41. 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).

42. Artículo 11 LOPSAPS.
43. HIDROCAPITAL. Mesas técnicas del agua. Garantizan la participación comunitaria. En: MARN. *Revista Ambiente*. No. 57. Caracas, Venezuela: 2001. Pág. 6.
44. V. Artículo 52 LOPSAPS.
45. V. Artículos 54, 55 y 58 LOPSAPS.
46. V. Artículo 57 LOPSAPS.
47. V. Artículo 41 LOPSAPS.
48. Artículo 43 LOPSAPS.
49. 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.
50. 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. 38.595, de fecha 02 de enero de 2007.
51. Artículo 17. Establecimiento de las regiones hidrográficas y de las cuencas hidrográficas que las integran. (LAgV).
52. Artículo 6 LAgV.
53. V. FJ No. 9 STC 227/1988, de 29 de noviembre. Marginal: RTC 1988/227. Tribunal Constitucional. Sala Plena. Madrid, España: 1988.
54. V. en este sentido Disposición Transitoria Segunda y artículo 94 LAgV.
55. V. Artículo 36 y 37 LAgV.
56. V. Artículo 38 LAgV. Control Jerárquico del Ministerio del Ambiente.
57. Artículo 12.4 LAgV.
58. Artículos 53-58 LAgV.