

EDITORIAL

Análisis crítico del “Proyecto de Ley Orgánica de Prestación de los Servicios de Abastecimiento de Agua y de Saneamiento”

Todo proyecto de ley que propenda a la búsqueda del bienestar colectivo y al mejoramiento de la calidad de vida es, en si mismo, una iniciativa digna de elogio, por la finalidad que persigue. El proyecto de Ley Orgánica de Prestación de los Servicios de Abastecimiento de Agua Potable y de Saneamiento, elaborado por Hidrológica Venezolana (HIDROVEN) y cuya aprobación como ley está pautada para un futuro cercano, fue presentado públicamente por su presidente, Ciudadano Francisco Cristóbal, y con el se pretende lograr el bienestar de la comunidad y el incremento de la calidad de vida de sus habitantes. Es mi criterio, que en ese proyecto de ley existen normas que deben ser mejoradas, para que su aplicación, una vez convertida en ley, sea mucho más eficaz y se alcancen los objetivos previstos. Al respecto, en esa presentación pública se formularon tres observaciones al proyecto de ley, a saber:

1. El proyecto de ley considera muy superficialmente la atención que debe prestarse a la fuente u origen de la materia prima o producto: El agua, a ser abastecido.
2. Aquellos directamente afectados por el contenido del proyecto de ley, es decir la comunidad, carecen de la posibilidad legal, real, de influir en la modificación del contenido de la ley o en la formulación de las políticas para los servicios previstos en el proyecto de ley.
3. Se desatiende o presta poca atención al aspecto Saneamiento en el articulado del proyecto de ley. En este artículo de opinión me propongo hacer un análisis crítico del citado proyecto de ley orgánica de prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, a la luz de alguna de la normativa venezolana vigente relacionada con el asunto, con la finalidad de verificar su adecuación o no a estos textos legales; todo ello en virtud que considero que el servicio de abastecimiento de agua potable para la comunidad, necesariamente es parte integral del aprovechamiento de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas, y como tal debe ser tratado.

Calificación de orgánica, del proyecto de ley

Según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se denomina LEY ORGANICA a aquellas que sean dictadas; para organizar los poderes públicos, desarrollar los derechos constitucionales o que sirvan de marco normativo a otras leyes (Art. 203 CRBV). En el caso de este proyecto de ley orgánica, primero, en ningún caso se pretende con ella organizar algún poder público del Estado. Segundo, aún cuando el suministro de agua potable y saneamiento pudiesen ser considerados como uno de los derechos colectivos y difusos que menciona el artículo 26 de la Constitución vigente, o pudiesen ser incluidos como servicios básicos esenciales con los cuales debe contar una vivienda, de acuerdo al contenido del artículo 82 de la Constitución vigente; cuando calificamos a este proyecto de ley como ley orgánica; en los términos en los cuales se redacta el mismo, estamos dando mayor importancia al abastecimiento del agua potable, es decir al aprovechamiento del recurso agua, que a la protección y conservación del recurso agua lo cual lleva implícito su aprovechamiento racional. Tercero, el presente proyecto de ley resulta ser una ley muy específica: Agua Potable y Saneamiento, y más bien ella estaría derivada de una ley marco mucho más amplia en contenido, ¿Una ley de Aguas? actualmente en estudio, o ¿La ley forestal de suelos y de aguas?, la cual le serviría de marco normativo a éste proyecto de ley. Por estas tres (03) razones expuestas, considero que el proyecto de ley no debería ser calificado por la Asamblea Nacional como orgánico, en caso de ser positiva su aprobación.

Servicios a ser prestados y actividades que comprenden, según el proyecto de ley

Aún cuando el presente proyecto de ley orgánica establece como su objeto: “...regular técnica y económicamente la prestación de los Servicios Públicos de Abastecimiento de Agua y Saneamiento..., la preservación de los

recursos hídricos y la protección del ambiente”. (Art. 01 Proyecto de ley), definiendo como Servicio Público de Abastecimiento de Agua a la captación, conducción, almacenamiento, potabilización, distribución y comercialización del recurso AGUA, y Servicio Público de Saneamiento a la recolección, conducción, tratamiento, disposición y comercialización de AGUAS servidas (Art. 02 del proyecto de ley), en ninguno de los dos conceptos que constituyen las actividades centrales a ser ejecutadas en este proyecto de ley, está considerado la atención debida para la protección y conservación del recurso agua ni de sus fuentes, como lo establece el objeto del presente proyecto de ley. La prestación de estos servicios va a estar regulada por unos principios, entre ellos: “a) Preservar...los recursos hídricos y el ambiente”; (Art. 03 del proyecto de ley), y para ello pauta competencias atribuidas a estados y municipios en la aplicación de esta ley, las cuales se contraen; para los estados, a ejecutar obras de infraestructura hidráulica a su nivel, y para los municipios, igual competencia que los estados y además la de solicitar al Ejecutivo Nacional las concesiones para el aprovechamiento del recurso y promover y apoyar programas educativos sobre el uso racional del recurso (Artículo 5, literal c y artículo 6, literales e, i y k del proyecto de ley), y obliga a los prestadores de los servicios previstos en esta ley a garantizar la preservación de los recursos hídricos y la protección del ambiente y a aumentar la cobertura de los servicios minimizando el impacto en el ambiente (Art. 48, literales a y b del proyecto de ley). Si la prestación de estos servicios no incluye la atención a la fuente donde se origina el recurso agua, es decir, a la Cuencas Hidrográficas, ¿Cómo puede garantizarse la preservación y uso sustentable del recurso AGUA?

Organos responsables de la prestación de los Servicios, según el proyecto de ley

El proyecto de ley crea cuatro (04) organismos nuevos: 1) Oficina nacional para el desarrollo de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento (Art. 8 del proyecto de ley), adscrita al MARN e integrada por siete ministros, un representante de los gobernadores y uno de los alcaldes, y con un director nacional designado por el MARN (Profesional probo, con conocimiento y experiencia en la materia) que elabora, coordina y aprueba políticas y planes de desarrollo y actividades referidas a los servicios prestados a través de esta ley. 2) Superintendencia Nacional de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento (Art. 14 del proyecto de ley) la cual regula la supervisión, fiscalización, inspección, vigilancia y control en la prestación de estos servicios, con un superintendente nacional designado por el Presidente de la República por seis (06) años, quien ejecutará las decisiones de la Oficina Nacional. 3) Empresa de gestión nacional de agua y saneamiento (Art. 44 del proyecto de ley), adscrita al Ministerio de Producción y Comercio que producirá y venderá agua cruda o potabilizada, con una junta directiva que incluya un miembro principal y un suplente que representen a los usuarios. 4) Fondo de asistencia financiera del sector agua y saneamiento (Art. 80 del proyecto de ley), para los aspectos financieros en esta materia. Se pretende cerrar HIDROVEN y las hidrológicas regionales como entes rectores de estos servicios, pero al mismo tiempo se prevé una nueva empresa nacional que sustituya a HIDROVEN en sus funciones. Si la intención final del Estado venezolano es la descentralización de la prestación del servicio para permitir legalmente a los municipios asumir la prestación de estos servicios, como los establece el Decreto Presidencial 2.513 del 06 de Mayo del 1.998 y la Resolución MARN N°. 209 del 27 de Abril del mismo año 1.998, ¿Para qué se están considerando y previendo nuevos órganos centralizadores en el articulado de la presente ley, para la gestión y prestación de estos servicios? Usuarios, según el proyecto de ley:

Si son los usuarios quienes van a sufrir los efectos positivos o negativos de la aplicación de este proyecto, una vez convertido en ley; estos deberían tener la posibilidad legal y cierta de poder influir en la definición de políticas relacionadas con los servicios a ser prestados, según el contenido del proyecto de ley, y además a incidir en la redacción de su contenido e incluso en su aplicación, sin embargo, de acuerdo al contenido del artículo 24 del proyecto de ley el Superintendente Nacional de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento puede convocar públicamente a la comunidad organizada para conocer y tratar requerimientos de ella, pero es potestativo del Superintendente si acepta o no lo decidido en la audiencia pública. ¿No es la comunidad la primera afectada o beneficiada por la prestación del servicio?, sin embargo su capacidad de influir en formulación de políticas, decisiones y actividades relacionadas con la materia, es mínima y no vinculante para las autoridades competentes. Los usuarios de los servicios, según el contenido del proyecto de

ley, tienen muchos deberes a cumplir, e incluso prevé la obligación legal de hacer aportes especiales al prestador del servicio (Artículo 57, literal f del proyecto de ley), pero sus derechos no contemplan siquiera la posibilidad de influir en la formulación de políticas ni en la forma de prestación de los servicios; salvo que se organicen en asociaciones civiles, como los Comités de desarrollo y control social, previstos en el artículo 59 del proyecto de ley, completamente diferentes en constitución, funcionamiento y esencia a los Comités de Agua definidos en la Ley Forestal de Suelos y de Aguas y el Decreto 1.400 del año 1.996 Normas sobre la regulación y el control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas.

Normativa Legal Vigente

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 156 establece que es competencia del poder público nacional, numeral 16: La conservación, fomento y aprovechamiento de aguas, numeral 23: Las políticas nacionales y la legislación en materia de aguas, y numeral 29: El régimen general de los servicios públicos domiciliarios y en especial agua potable. En su artículo 164 atribuye al poder público estatal la creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales, de acuerdo al numeral 8. En su artículo 178, numeral 6, el servicio de agua potable es competencia del poder público municipal. Por lo tanto pudiésemos decir que esta es una materia de competencia concurrente entre los tres niveles del Ejecutivo Nacional. El artículo 157 de la Constitución establece que se pueden atribuir a los estados y municipios ciertas materias de competencia nacional, para promover la descentralización y en consecuencia la ley de descentralización, desconcentración y transferencia de competencias del poder público, en su artículo 5 establece que la prestación de los servicios públicos de agua podrá ser administrado por empresas venezolanas de carácter mixto, bien sean regionales, estatales o municipales. El artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que es competencia propia (Competencia absoluta) de los municipios las materias de acueductos, cloacas, drenajes y tratamientos de aguas residuales, es decir, agua potable y saneamiento. Consecuencialmente, el Decreto Presidencial 2.513, el cual modifica el decreto presidencial 1.726 del año 97 según el cual se crea una comisión nacional para el desarrollo del sector agua potable y saneamiento como órgano asesor del Presidente de la República; para garantizar la salud pública y la protección del ambiente, con motivo de la transferencia a los municipios del servicio de agua potable y saneamiento, y la resolución MARN N°. 209 comisiona a HIDROVEN para promover y conducir ese proceso de transferencia de prestación de estos servicios a los municipios; ajustado a las políticas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN) para el desarrollo del sector, como autoridad nacional que es en materia de AGUA, en todos sus aspectos, en Venezuela, según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Central en su artículo 50. El citado proyecto de ley orgánica de prestación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, en su contenido, no contempla la derogatoria de ninguna norma anterior relacionada con los servicios a ser prestados, lo cual le hace entrar en contradicciones legales con algunas normas ya aprobadas; así, cuando se refiere a la Concesiones, el proyecto le da la competencia a los municipios pero la Ley Orgánica de la Administración Central y el Decreto 1.400 le asigna la competencia al MARN, además se reduce el lapso para la concesión, de 60 años a sólo 20 años. El Decreto 1.400 intenta compatibilizar oferta del recurso Agua con la demanda actual, pero no se establece en el proyecto de ley el porcentaje del agua de las cuencas que será destinada a su aprovechamiento como agua potable y el porcentaje a ser aprovechado para otros usos. El Consejo Nacional de Planificación de los Recursos Hídricos, es el ente asesor del Ejecutivo Nacional en materia de aprovechamiento de aguas y por ley es el responsable en proponer políticas para el recurso agua, sin embargo el proyecto de ley da esta competencia a la Oficina Nacional. El proyecto de ley prevé la promulgación de un decreto, también con rango y fuerza de ley orgánica, sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el régimen de concesiones y otras modalidades de contratación, la cual se aplicará a todo lo no previsto en esta ley con respecto a la concesión de obras. ¿No le quita competencias al MARN?, ¿Cómo queda la ley de licitaciones para las concesiones?

José de Jesús León González