

El derecho
de aguas en
Latinoamérica
y Europa

Lecturas de derecho de aguas

Julián A.
Pimiento Echeverri

Gerardo
García Álvarez

Coordinadores

Universidad
Externado
de Colombia

135
Años

JULIÁN A.
PIMIENTO ECHEVERRI

GERARDO
GARCÍA ÁLVAREZ

(COORDINADORES)

LECTURAS DE DERECHO DE AGUAS

EL DERECHO DE AGUAS
EN LATINOAMÉRICA Y EUROPA

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Lecturas de derecho de aguas : el derecho de aguas en Latinoamérica y Europa / Julián A. Pimiento Echeverri, Gerardo García Álvarez (coordinadores) ; Hubert Alcaraz [y otros]. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2021.

403 páginas : ilustraciones, mapas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN: 9789587906165

1. Derecho de aguas - América Latina - 2. Recursos hídricos - Aspectos jurídicos - Venezuela - 3. Cuencas hidrográficas - Aspectos jurídicos - Argentina - 4. Abastecimiento de agua - Aspectos jurídicos - América Latina - 5. Utilización del agua - Perú I. Pimiento Echeverri, Julián Andrés, coordinador, II. García Álvarez, Gerardo, coordinador ; III. Alcaraz, Hubert IV. Universidad Externado de Colombia III. Título

333.91

SCDD 21

Catalogación en la fuente - Universidad Externado de Colombia. Biblioteca MRJ

junio de 2021

ISBN 978-958-790-616-5

© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá

Teléfono (57-1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: junio de 2021

Diseño de carátula: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: José Ignacio Curcio Penen

Composición: David Alba

Impresión y encuadernación: DGP Editores S.A.S.

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

MIGUEL ÁNGEL TORREALBA SÁNCHEZ*

*Aproximación al régimen jurídico de los recursos hídricos
en Venezuela. Especial referencia a su marco institucional
y regímenes de control y sancionador*

SUMARIO

I. Marco introductorio. La progresiva publicación del régimen jurídico del agua. Del Código Civil a la Ley de Aguas. A. Preliminar. B. Los antecedentes remotos. El carácter público de las aguas hasta el Código Civil de 1873. C. La regulación parcialmente *ius privatista* de las aguas de 1873 hasta 1999. 1. Las críticas tempranas de la doctrina y los primeros intentos parciales de publicación mediante la legislación sectorial. 2. Los trabajos de la Comisión Nacional de Planificación de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH). 3. Las incipientes tendencias a la publicación por vía reglamentaria. D. La demanialización de las aguas en la Constitución de 1999 y su desarrollo en la Ley de Aguas de 2007. E. La escasa efectividad práctica de la publicación en lo que se refiere al adecuado y efectivo manejo y gestión de los recursos hídricos. II. La organización administrativa para la gestión de los recursos hídricos. A. La originaria dispersión y especialización organizativa ministerial. B. La creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. C. La pérdida de importancia de la planificación de los recursos hidráulicos, primero por cambios de concepción y luego por la crisis de las instituciones públicas. D. El régimen de la organización administrativa en la vigente Ley de Aguas. 1. Principios de la organización institucional para la gestión de las aguas. 2. Organización administrativa e institucional para la gestión de las aguas. III. El incipiente régimen en materia de prevención de riesgos, y de control y protección frente al agua. A. La prevención de riesgos, y el control y protección mediante la información. B. La prevención de riesgos, y el control y protección mediante la planificación. C. La prevención de riesgos, y el con-

* Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano, sobresaliente *Cum Laude*, por la Universidad de La Coruña (España); máster en Política Territorial y Urbanística por la Universidad Carlos III de Madrid (España); abogado especialista en Derecho Administrativo; profesor titular de Derecho Administrativo e investigador invitado (2019-2020) del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela; profesor de la Especialización en Derecho Administrativo en la Universidad Católica “Andrés Bello” (Venezuela); profesor de Derecho Administrativo y director adjunto del Centro de Estudios de Regulación Económica (CERECO) de la Universidad Monteávila (Venezuela); miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA). Correo electrónico: torrealbasanchez@gmail.com.; miguel.torrealba@udc.es.

trol y protección mediante la construcción, la operación y el mantenimiento de obras e instalaciones. D. Otras menciones a la prevención de riesgos. E. La técnica de análisis de riesgos. F. El financiamiento. G. La Dirección General de Saneamiento y Control de Inundaciones. H. El régimen de la prevención de riesgos en la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos. IV. Los regímenes de limitación, vigilancia, control y de sanciones en materia de recursos hídricos. A. Las potestades administrativas de vigilancia, limitación y control. B. El régimen sancionador. 1. El régimen administrativo. 2. El régimen penal. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

Se analiza la situación actual del régimen jurídico de los recursos hídricos en Venezuela y su marco institucional y legal de control y de sanciones.

PALABRAS CLAVE

Recursos hídricos, Ley de Aguas, dominio público, planificación, organización institucional.

I. MARCO INTRODUCTORIO. LA PROGRESIVA PUBLIFICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL AGUA. DEL CÓDIGO CIVIL A LA LEY DE AGUAS

A. PRELIMINAR

Con el propósito de abordar el tema de la regulación —o la falta de ella— en el ordenamiento jurídico de Venezuela referida al fenómeno del calentamiento global, y su relación con los recursos hídricos, la gobernanza y control del agua, los riesgos que este recurso supone y su prevención y régimen sancionador, es necesario acotar, siquiera brevemente y como complemento de la ponencia previa que versa también sobre el caso venezolano, un marco introductorio del régimen jurídico del agua en sus aspectos generales.

Ello, habida cuenta de que al pretender exponer no solo el régimen legal, sino sobre todo esbozar el abismo entre los mandatos normativos y la

situación real de la gestión de los recursos hídricos en Venezuela¹, conviene enmarcar los primeros en sus contextos histórico y político. Lo anterior, toda vez que, si ya como premisa general esos últimos contextos condicionan al ordenamiento jurídico y su aplicación, estar al tanto de estos resulta imprescindible para poder hacerse una idea de cualquier sector de la realidad jurídica venezolana. Realidad en la que los contenidos de la Constitución de 1999 y el resto del ordenamiento jurídico van en un sentido y en otro totalmente distinto su aplicación, o la falta de ella. Al punto de que puede sostenerse que en la Venezuela actual, es la Constitución paralela (actualmente expresada en la espuria Asamblea Nacional Constituyente, pero ya en funcionamiento cuando menos desde 2007) la que determina todo el diseño y aplicación de las políticas públicas de un Estado progresivamente cooptado desde hace dos décadas por un régimen político no democrático que concibe como unidad las nociones de Partido, Gobierno y Estado, así como emplea al orden jurídico no como límite de actuación sino como instrumento destinado a la concentración y conservación del poder.

De tal suerte que limitarse a una exposición de los preceptos normativos aportaría una visión exclusivamente de derecho positivo, y no del ordenamiento jurídico-administrativo que regula integralmente los recursos hídricos en Venezuela. Y ello pues no solo a diferencia de los países europeos —en los que suele plantearse un relativamente satisfactorio grado de cumplimiento del orden normativo—, sino incluso respecto de los iberoamericanos —con mayor distancia entre lo preceptuado y lo fáctico²—, en la actual Venezuela

-
- 1 De allí que se ha hecho referencia recientemente al contraste entre la situación fáctica y jurídica comentando el caso venezolano. Cfr. ISABEL DE LOS RÍOS. “Carencias y debilidades de la legislación venezolana sobre cambio climático”, en PEDRO SAAVEDRA AVZARADEL y GUILIA PAROLA (eds.). *Cambios Climáticos, Tratados Ambientales y Derechos Humanos*, Río de Janeiro, Grupo Multifoco, 2018, pp. 497-498.
 - 2 Un panorama actualizado y resumido de la situación actual real de los recursos hídricos en Venezuela, puede verse en ASOCIACIÓN VENEZOLANA PARA EL AGUA (AVEAGUA), “Situación de los recursos hídricos en Venezuela”, Caracas, 2011, pp. 11-12, disponible en [<https://www.gwp.org/globalassets/.../2011-situacion-recursos-hidricos-venezuela.pdf>], consultada en julio 2018; ÁNGELA GONZÁLEZ LANDAZÁBAL. *Informe nacional sobre la gestión del agua en Venezuela, Comisión Económica para América Latina*

la existencia de una o varias regulaciones solo evidencia su validez formal, pero no resulta garantía de correspondencia –siquiera mínima– entre estas y el sector de la realidad que supuestamente se pretendió regular³.

Realizadas estas precisiones, para entender la actual situación hay que remontarse sucintamente a los antecedentes en el tratamiento jurídico e institucional de los recursos hídricos venezolanos.

B. LOS ANTECEDENTES REMOTOS. EL CARÁCTER PÚBLICO DE LAS AGUAS HASTA EL CÓDIGO CIVIL DE 1873

Como provincia del imperio español, la que fuera Capitanía General de Venezuela a partir de 1777 participaba de su régimen jurídico, que disponía lo que hoy llamaríamos un régimen jurídico-público de las aguas, partiendo de la naturaleza de bien común de estas. Tal régimen, al igual que otros muchos, perduró luego de la conformación del fallido intento gran colombiano, y posteriormente con la consolidación de la ya República de Venezuela⁴. Es así que incluso en los primeros códigos civiles el carácter

y *El Caribe* (CEPAL), Caracas, Organización de las Naciones Unidas (ONU), enero de 2000, pp. 10-49; ISABEL DE LOS RÍOS. Ob. cit., pp. 500-503.

- 3 Esta aseveración quedará comprobada en varias ocasiones en estas páginas. Baste ahora con exponer preliminarmente el caso de la Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, texto que formalmente entró en vigencia en el año 2001. Reformada en el 2007 con el único objeto de fijar nuevos plazos para la conformación de la organización administrativa e institucional que se ordenaba establecer originalmente en un plazo máximo de cinco años. Evidencia indudable de que en casi seis años de vigencia la ley había sido letra muerta y la situación era exactamente igual a la existente antes de su entrada en vigor. Como sigue siéndolo, pues tampoco durante la “prórroga” legislativa, ni después de vencidos los plazos, se ha procedido a darle mínimo cumplimiento al referido instrumento legal.
- 4 Cfr. ALFONSO MEJÍA. “El régimen administrativo y civil de las aguas corrientes en la legislación venezolana”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 9, n.º 1-2-3-4, Caracas, 1944, pp. 82-83. En similar sentido aunque con ciertas matizaciones: FRANCISCO MEAÑO. *Régimen legal de las aguas en Venezuela*, 2.ª ed., Caracas, Editorial Arte, 1979, pp. 25-46; SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO. *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*, Caracas, COPLANARH, 1976, pp. 34-37.

público de las aguas era la premisa general⁵, aunque matizado con excepciones que reconocían derechos de particulares.

C. LA REGULACIÓN PARCIALMENTE *IUS PRIVATISTA* DE LAS AGUAS DE 1873 HASTA 1999

La situación cambió a partir del Código Civil de 1873, pues en este se estableció el carácter privado de algunos cursos de agua, dependiendo de su forma de manifestación en la realidad física⁶. En criterio de la doctrina, se trató de un error legislativo al alejarse de la tradición nacional⁷ e incluso de los modelos legales que inspiraron al referido Código⁸.

En todo caso, tal dualidad de regímenes (público para algunos tipos de cursos aguas de cierto caudal mientras que, para otras posibilidades, de apropiación privada) se mantuvo durante el resto del siglo XIX⁹ y hasta finalizar el XX¹⁰. Las distinciones entre lo que eran aguas públicas y aguas privadas

-
- 5 Cfr. ALFONSO MEJÍA. Ob. cit., p. 89; EÓLIDA SÁNCHEZ PULIDO. *Derecho y administración del agua*, Mérida, Universidad de Los Andes, 1977, pp. 149-150; JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. *Administración del agua. Estudio comparativo entre el derecho español y venezolano*, Mérida, Universidad de Los Andes, 2007, pp. 27-29.
 - 6 Al respecto se señala que a partir de este Código: “El concepto de la dominialidad pública de las aguas corrientes pierde desde entonces su carácter de generalidad...”: ALFONSO MEJÍA. Ob. cit., p. 89.
 - 7 Se señala también que, al considerarse del dominio público solo los cursos de agua que constituyan ríos “... hace surgir de nuevo la vieja cuestión de qué debe entenderse por río, volviendo a quedar al arbitrio del intérprete su clasificación”: ALFONSO MEJÍA. Ob. cit., p. 89; SÁNCHEZ PULIDO. Ob. cit., p. 150 lo califica como un retroceso legislativo. Cfr. también, entre otros, JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. *Administración del agua...*, cit., pp. 29-30.
 - 8 En ese sentido, comentando la posterior reforma legislativa de 1916, se critica que esta se aparta tanto de su pretendido modelo, que era la legislación italiana, como “... de los principios de las antiguas leyes españolas que por tantos años rigieron en Venezuela”, lo cual, además, implicó un retroceso legislativo (ALFONSO MEJÍA. Ob. cit., pp. 90 y 95-96 y 102). La referencia al apartamiento del modelo italiano en este punto se encuentra también en FRANCISCO MEAÑO. Ob. cit., pp. 46-47.
 - 9 Cfr. FRANCISCO MEAÑO. Ob. cit., pp. 48-57.
 - 10 Al respecto JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. “La ordenación jurídica del agua en Venezuela”, en GABRIELA CREPALDI (coord.). *Perfiles de la ordenación jurídica del*

se referían, en criterio de los comentaristas, a la situación de riberaneidad de sus usuarios¹¹ o a otras condiciones de índole geográfica vinculadas con la proximidad y accesibilidad del recurso¹².

En el supuesto de las aguas públicas, como es usual, se distinguía entre usos comunes y usos privativos¹³, diferenciación que incluso se prolongó en el régimen vigente.

I. LAS CRÍTICAS TEMPRANAS DE LA DOCTRINA Y LOS PRIMEROS INTENTOS PARCIALES DE PUBLIFICACIÓN MEDIANTE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL

Esa dualidad de regímenes fue objeto de tempranas críticas a partir de mediados del pasado siglo, partiendo de la presencia de la función social del derecho de propiedad y de la importancia de los recursos hídricos para la

agua en Italia, España y América Latina, Italia-España, Giappichelli Editore y Tirant lo Blanch, 2017, p. 176, señala que "... fue avanzado el siglo XX cuando ese régimen civil fue paulatinamente complementado por una dispersa regulación administrativa, que sin embargo, solo abordó parcialmente la ordenación jurídica de las aguas"; cfr., también *ibíd.*, pp. 180-181.

- 11 Criterio cuestionado por ALFONSO MEJÍA. *Ob. cit.*, p. 95. Describe este asunto con especial detalle FRANCISCO MEAÑO. *Ob. cit.*, pp. 61-199; cfr. también HENRIQUE MEIER. "La afectación de las aguas del dominio público a la realización de la reforma agraria en el Derecho de aguas vigente y el proyecto de Ley de Aguas", *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 23, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1976-1977, pp. 166-171. Sobre el concepto de riberaneidad cfr. EÓLIDA SÁNCHEZ PULIDO. *Ob. cit.*, p. 63.
- 12 Véanse los cuestionamientos a la distinción legal entre ríos y arroyos, o bien cursos de agua mayores y menores —los primeros bienes públicos, no así los segundos— sobre la base de la inexistencia de claros criterios técnicos de diferenciación, en FRANCISCO MEAÑO. *Ob. cit.*, pp. 99-104; cfr. también, HENRIQUE MEIER. "De las aguas como bienes (Código Civil) a las aguas como recursos naturales renovables (Constitución Nacional-Leyes especiales)", *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 20, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1974-1975, pp. 302-306; EÓLIDA SÁNCHEZ PULIDO. *Ob. cit.*, pp. 42-43; ALLAN BREWER-CARÍAS. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1976, pp. 69-78.
- 13 Cfr., entre otros, EÓLIDA SÁNCHEZ PULIDO. *Ob. cit.*, pp. 54-61; BREWER-CARÍAS. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, cit., pp. 65-69.

vida y el desarrollo humanos¹⁴, todo lo cual determinaba la necesidad de su mayor intervención administrativa¹⁵. Cuestionamientos que se fueron incrementando a medida que los datos técnicos demostraban la unidad del ciclo hidrológico y, por consiguiente, el carácter artificial y carente de basamento de distinguir entre los cursos de agua según se tratase de ríos o lagos, por un lado, y riachuelos o estanques por otro¹⁶, concibiendo a los primeros como bienes públicos y a los segundos como susceptibles de apropiación privada¹⁷.

De allí que, a la par que los reparos de la doctrina, a partir de la segunda década del siglo pasado comenzaron a dictarse leyes sectoriales que fue-

14 Cfr. BREWER-CARÍAS. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, cit., p. 51.

15 Cfr. ALFONSO MEJÍA. Ob. cit., p. 98; HENRIQUE MEIER. “La afectación de las aguas del dominio público...”, cit., pp. 186-189; HENRIQUE MEIER. “De las aguas como bienes...”, cit., pp. 308-310; HENRIQUE MEIER. “¿Existe un derecho de propiedad privada sobre las aguas en el ordenamiento jurídico venezolano?”, *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 25, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1977-1978, pp. 145-149. Más recientemente, entre otros, ALLAN BREWER-CARÍAS. “Estudio sobre el régimen de las aguas. Ley de Aguas”, en *Colección Textos legislativos*, n.º 41, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, p. 22.

16 Premisa planteada desde los tiempos de COPLANARH; cfr., entre otros, SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO. Ob. cit., pp. 33-34; HENRIQUE MEIER. “¿Existe un derecho de propiedad privada sobre las aguas...?”, cit., pp. 142-143; ALLAN BREWER-CARÍAS. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, cit., pp. 54-55; MERCEDES DÍEZ DE ARCONADA. “Leyes y normas para la gestión de recursos hídricos”, en AA.VV. *Recursos hídricos en Venezuela. VI Seminario Aspectos legales en la administración y manejo de los recursos hídricos*, año 3, n.º 11, Caracas, Comisión de Estudios Interdisciplinarios, Universidad Central de Venezuela, 2000, p. 129. Más recientemente se señala que el criterio de distinción, por ejemplo, entre ríos y arroyos estaba basado en el caudal, lo que determinaba que se tratara de una cuestión de hecho que correspondía resolverla al intérprete (ALLAN BREWER-CARÍAS. “Estudio sobre el régimen de las aguas. Ley de Aguas”, cit., p. 33), para concluirse que el régimen preconstitucional no era uniforme ni unitario respecto de los recursos hidráulicos, toda vez que el aprovechamiento de algunas aguas no dependía de concesión (ibíd., pp. 39-40); cfr., también, JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. Ob. cit., p. 178.

17 Cfr. ALLAN BREWER-CARÍAS. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, cit., pp. 24-26.

ron introduciendo paulatinamente cambios en el régimen legal del agua, incorporando disposiciones administrativas a las clásicas *ius privatistas*¹⁸. Así pues, sin cambiar la esencia de la clasificación entre aguas públicas y privadas, aun para el caso de esas últimas, la legislación administrativa fue publicando su régimen en atención a los bienes jurídicos de interés general tutelados en cada caso concreto (protección de los bosques, de las aguas, sanidad, reforma agraria, entre otras)¹⁹.

2. LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS (COPLANARH)

Así pues, y luego de un primer intento infructuoso de contar con una ley que regulara integralmente a los recursos hídricos²⁰, en 1967 se inició el esfuerzo más importante en ese aspecto, al crearse por decreto presidencial la Comisión Nacional de Planificación de los Recursos Hídricos (COPLANARH)²¹. Órgano integrado por profesionales de distintas áreas, la

18 Por ejemplo, La Ley de Montes y Minas de 1919, que inició el establecimiento de un “régimen administrativo las aguas” (ALFONSO MEJÍA. Ob. cit., p. 106). Han de mencionarse las leyes de Montes y Aguas de 1921 y 1924, la Ley de Bosques y Aguas de 1936, y las Leyes Forestales de Suelos y Aguas de 1942 y 1965 (cfr. ALFONSO MEJÍA. Ob. cit., pp. 106-108). Más recientemente cfr. la referencia de ALLAN BREWER-CARÍAS. “Estudio sobre el régimen de las aguas. Ley de Aguas”, cit., pp. 25-26.

19 Destaca, por ejemplo, que el artículo 1.º de la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1941 declaró de utilidad pública “... la conservación, utilización y fomento de las aguas; el riego de los terrenos apropiados para explotaciones agrícolas y pecuarias y el aprovechamiento de la fuerza hidráulica para todo fin permitido” (cfr. ALFONSO MEJÍA. Op. cit., pp. 108-109); cfr. también, JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. *Administración del agua...*, cit., p. 38. No obstante, ALLAN BREWER-CARÍAS. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, cit., pp. 19-12, cuestionó la regulación en materia de apropiabilidad de las aguas contenida en la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1965.

20 Según señala EÓLIDA SÁNCHEZ PULIDO. Ob. cit., p. 153, se trató del anteproyecto de Ley de Aguas presentado en 1963 por el experto argentino Guillermo J. Cano.

21 Cfr. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. *Administración del agua...*, cit., pp. 219-220; EÓLIDA SÁNCHEZ PULIDO. Ob. cit., pp. 154-155.

mayoría con experiencia en la gestión pública, y que, además, disponía de la asesoría de destacados expertos internacionales²². Producto de las labores de una década, la Comisión elaboró, en primer lugar, el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, y luego, el proyecto de Ley de Aguas²³.

No obstante, los impulsos iniciales en la aplicación de ese plan fueron progresivamente perdiendo fuerza por las razones que se explicarán más adelante, y el proyecto de ley nunca llegó a convertirse en norma vigente.

3. LAS INCIPIENTES TENDENCIAS A LA PUBLIFICACIÓN POR VÍA REGLAMENTARIA

Resultado de lo anterior es que para la década de los noventa del siglo pasado, tanto el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos como el intento de publicación de tales recursos contenido en el Proyecto de Ley de Aguas, habían quedado más como recuerdo de intentos de una mejor gestión integral que como realidad. Por ende, a pesar de la legislación sectorial, el régimen legal de los recursos hídricos seguía basándose en la dualidad aguas públicas-aguas privadas, distinción que traía una serie de inconvenientes, partiendo de su artificialidad y, por tanto, de la dificultad de su aplicación práctica, por efecto de obviar el fenómeno de la unidad del ciclo hidrológico como premisa fáctica fundamental, así como de la dispersión y falta de sistematicidad de la regulación²⁴.

22 Entre ellos SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, que con ocasión de ello publicó, bajo la edición de COPLANARH, entre otros trabajos, el mencionado en estas páginas.

23 El proyecto se basó en tres principios: 1) Planificación racional del aprovechamiento del recurso; 2) Unidad del ciclo hidrológico, y 3) Declaración del dominio público de todas las aguas (Cfr. EÓLIDA SÁNCHEZ PULIDO. Ob. cit., p. 158); cfr. también, entre otros, JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. *Administración del agua...*, cit., pp. 220-221; HENRIQUE MEIER. “La afectación de las aguas del dominio público...”, cit., p. 132, nota 39; JOSEBA DE ONDIZ. “Proyecto de Ley de Aguas de 1976”, en AA.VV. *Recursos hídricos en Venezuela...*, cit., pp. 43-62.

24 Cfr. SÁNCHEZ PULIDO. Ob. cit., pp. 127 y 132. Enfatizando el fraccionamiento y dispersión de tal régimen, incluso luego de la Constitución de 1999, cfr. MARÍA ELENA FEBRES. “La tutela constitucional de las aguas”, en ASDRÚBAL GRILLET CORREA (coord.).

En parte como consecuencia de ello (y también de la debilidad institucional a que se hará referencia), el aprovechamiento de los recursos hídricos, incluso a gran escala, estaba sometido a unos controles muy limitados, en algunos casos prácticamente inexistentes²⁵. Así, por ejemplo, en el caso del aprovechamiento para uso industrial de los cursos de agua de los ríos (de evidente dominio público), las contadas concesiones de aprovechamiento previstas en la Ley Forestal de Suelos y Aguas²⁶ en algunas ocasiones fueron tramitadas y otorgadas más por instancia de las empresas transnacionales que participaban en la exploración y explotación de hidrocarburos, sometidas en sus países de origen a exigencias de orden ambiental y de cumplimiento de los requisitos legales de los Estados en que realizaban sus operaciones comerciales, que por iniciativa de su contraparte en el sector público venezolano.

De allí que en la segunda mitad de la década de los noventa el Ejecutivo Nacional procediera a reglamentar pormenorizadamente una serie de leyes sectoriales cuyas previsiones, bien por genéricas o bien por haber devenido obsoletas, requerían de desarrollo y actualización en lo que se refiere a la regulación del uso y aprovechamiento de los recursos hídricos²⁷. Ello, incluso

Libro Homenaje a Enrique Tejera París, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2008, p. 157; cfr. también JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. Ob. cit., p. 175.

- 25 Para el año 2000 se señalaba la muy escasa aplicación práctica del régimen de las concesiones de aprovechamiento de recursos hídricos en el caso de las empresas hidroeléctricas (HÉCTOR HERNÁNDEZ. “Vinculación entre las leyes hidrológicas y la gestión de áreas protegidas”, en AA.VV. *Recursos hídricos en Venezuela...*, cit., pp. 170-171).
- 26 Respecto de los aspectos adjetivos del régimen previo a la Ley de Aguas en materia de concesiones para el aprovechamiento de los recursos hídricos, cfr. MIGUEL ÁNGEL TORREALBA SÁNCHEZ. “El procedimiento administrativo de concesión por adjudicación directa de uso y aprovechamiento de recursos hídricos”, *Revista de Derecho*, n.º 10, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2003, pp. 383-405.
- 27 Véanse, entre otros, los siguientes decretos presidenciales con rango reglamentario: normas sobre la regulación y el control del aprovechamiento de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas; normas para la clasificación y el control de la calidad de los cuerpos de agua y vertidos o efluentes líquidos; normas sobre evaluación ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente; normas para regular las actividades capaces de provocar cambios de flujo, obstrucción de cauces y problemas de sedimentación; decreto que rige el uso de los embalses construidos por el Estado

en algunos casos, contando con precarias bases legales ante la inexistencia de una ley que regulara de manera integral tales recursos²⁸, paradójicamente, normas aún parcialmente vigentes hoy en día.

D. LA DEMANIALIZACIÓN DE LAS AGUAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999 Y SU DESARROLLO EN LA LEY DE AGUAS DE 2007

Hubo que esperar, pues, al proceso constituyente de 1999 –prescindiendo de sus notables carencias e irregularidades– para que se consagrara por vía constitucional la publicación de todas las aguas, señalándose como del dominio público de la Nación, partiendo de la unidad del ciclo hidrológico como fenómeno físico-natural y de los criterios de ordenación territorial (art. 304)²⁹.

venezolano y sus áreas adyacentes; normas sobre vigilancia, inspección y control de las obras hidráulicas afectadas al servicio de abastecimiento de agua a las poblaciones; normas sanitarias para ubicación, construcción, protección, operación y mantenimiento de pozos perforados destinados al abastecimiento de agua potable. Para mayor detalle respecto del marco legal y sub-legal venezolano vinculado con los recursos hídricos, cfr., entre otros, VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ MENDIBLE. “El servicio público domiciliario de agua potable y saneamiento”, cit., pp. 48-53; también MARÍA ELENA FEBRES. Ob. cit., pp. 182-183.

- 28 Para la década de los 90 también se presentó un anteproyecto de Ley de Aguas; al respecto cfr. LUCAS RIESTRA. “Proyecto de Ley de Aguas de 1997”, en AA.VV. *Recursos hídricos en Venezuela...*, cit., pp. 103-123.
- 29 Según ALLAN BREWER-CARÍAS. “Estudio sobre el régimen de las aguas. Ley de Aguas”, cit., p. 17, este principio da lugar a cuatro consecuencias necesarias: que la titularidad del dominio público corresponda a la entidad político-territorial nacional en el caso de un Estado Federal; que se establezca una autoridad única de aguas en ese mismo nivel; que no se diferencien las aguas según su estado, y que haya un régimen uniforme y único de aprovechamiento, protección y control. Por su parte, PEDRO PABLO AZPURÚA y ARNOLDO GABALDÓN. *Recursos hidráulicos y desarrollo*, Madrid, Editorial Tecnos, 1975, pp. 381-432, señalan como criterios para la ordenación de los recursos hidráulicos: 1) La unidad del ciclo hidrológico; 2) El dominio público del agua; 3) Un régimen de planificación de los recursos hidráulicos; 4) La unidad en la administración de las aguas; 5) Un régimen de aprovechamiento bajo concesiones administrativas; 6) La asignación de prioridades en el uso; 6) La valoración económica del agua, y 7)

No obstante, una primera observación que parece evidente es que la falta de voluntad política en concretar la referida disposición constitucional se constata en que la Ley de Aguas se dictó más de siete años después de entrada en vigencia la primera.

La segunda es que los comentarios doctrinales posteriores a la entrada en vigencia del texto legal en cuestión han sido bastante escasos. Y esa exigua atención de los autores parece obedecer, no al limitado atractivo del tema en sí sino a la casi certeza de que el impacto de la Ley de Aguas sería bastante escaso, como lo han sido en general las leyes ambientales que se han dictado con posterioridad a la Constitución de 1999.

Ello es especialmente llamativo, toda vez que la potencial publicación de los recursos hídricos contenida en el Anteproyecto de Ley de Aguas de mediados de los setenta del pasado siglo había planteado divergentes discusiones doctrinales en cuanto a su apego o no a la Constitución, y sobre todo, en lo concerniente a la necesidad o no de indemnizar a los afectados por ella³⁰.

En cambio, hasta donde tenemos conocimiento, la publicación efectiva, ocurrida con la entrada en vigencia de la nueva Constitución, ha suscitado una limitada discusión³¹. Y tampoco ha habido un pronunciamiento judicial que haya merecido la atención del foro³².

El establecimiento de un régimen de manejo, gestión y protección del agua, y frente a los efectos del agua. Más recientemente, refiriendo la unidad del ciclo hidrológico como criterio rector de la planificación hídrica, JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. Ob. cit., pp. 178-183.

30 Cfr. HENRIQUE MEIER. “¿Existe un derecho de propiedad privada sobre las aguas...?”, cit., pp. 131-164; EÓLIDA SÁNCHEZ PULIDO. Ob. cit., pp. 176-177; ALLAN BREWER-CARÍAS. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, cit., pp. 55-65, 79-92 y 147-154.

31 Sin embargo, el problema ha sido advertido por JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. Ob. cit., p. 186. Existe la posición que afirma la falta de necesidad de indemnizar como premisa general (BREWER-CARÍAS. “Estudio sobre el régimen de las aguas. Ley de Aguas”, cit., pp. 45-54), frente a otra que sostiene lo contrario (principalmente representada en un trabajo inédito de MARÍA GABRIELA D’ALESIO. *Afectación constitucional de las aguas*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, tesis, 2010. Sobre el punto cfr. también, JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. “Régimen administrativo de las aguas en Venezuela (Referencia especial a la Ley de Aguas)”, *Revista Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad*, n.º 33, Mérida, Universidad de Los Andes,

Contrasta, pues, esta realidad con la situación acaecida en otros países como, por ejemplo, España, en lo atinente al debate sobre el cambio de régimen de las aguas y la demanialización de una serie de bienes, así como respecto de la incidencia de la modificación normativa en los derechos e intereses particulares³³.

E. LA ESCASA EFECTIVIDAD PRÁCTICA DE LA PUBLIFICACIÓN EN LO QUE SE REFIERE AL ADECUADO Y EFECTIVO MANEJO Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

Esa relativa irrelevancia, tanto del cambio constitucional como de su desarrollo legal, parece estar siendo corroborada, además, al menos por dos hechos. El primero, que los escasos recientes informes técnicos sobre la situación de los recursos hídricos en Venezuela describen su precario estado, comenzando por la casi nula aplicación del régimen jurídico vigente, y culminando en la muy limitada supervisión y gestión de la institucionalidad creada en tal régimen, sobre todo por la Administración Pública Nacional³⁴.

El segundo es de orden más normativo y puede considerarse revelador. Tratándose, como luego se expondrá, de una ley bastante general, que deja muchos aspectos de su desarrollo a la reglamentación, tanto en lo que con-

2007, p. 35; también GUSTAVO GRAU FORTOUL. “La procedencia de indemnización a titulares de derechos sobre bienes demaniales”, *Anuario de Derecho Público de la Universidad Monteávila*, Caracas, Centro de Estudios de Derecho Público, 2008, pp. 289 y ss.; JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. Ob. cit., pp. 186-187, este último pronunciándose a favor de la posibilidad de generar la responsabilidad del Estado.

32 También hay que tener en cuenta que el tema jurídico de la preexistencia o no de derechos adquiridos y su posible indemnización resulta un asunto meramente teórico en la actualidad en Venezuela, dada la ausencia de un Poder Judicial y mucho más de una Justicia Administrativa, a pesar de las disposiciones constitucionales y legales que los consagran y de la existencia nominal de una estructura organizativa con tales cometidos.

33 De allí que se acota que, en la práctica, la declaración constitucional de dominio público de las aguas no generó mayores consecuencias concretas, en el sentido de que se mantuvieron las normas preexistentes hasta la entrada en vigencia de la Ley de Aguas (JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. Ob. cit., p. 183).

34 Cfr. los informes citados en la nota 2.

cierte a la parte técnica como a lo institucional y organizativo, no ha sido sino hasta hace pocos meses que ha entrado en vigencia su primer reglamento³⁵. Normativa, además, predominantemente técnica, que establece una serie de definiciones específicas apoyadas en la ciencia e impone clasificaciones vinculadas con los temas de sistemas de información, y que solo al final desarrolla procedimientos de índole administrativa que norman las relaciones entre la Administración pública gestora del recurso y los particulares³⁶. Esto implica que no fue sino hasta más de una década después de la entrada en vigencia de la Ley de Aguas, y casi a dos de la vigente Constitución, que la ley comenzó a reglamentarse. Y aún quedan muchos asuntos, especialmente de orden institucional y organizativo, en espera de desarrollo.

A continuación se verá con más detalle la organización administrativa (prevista mas no cabalmente materializada) para la gestión de los recursos hídricos en el caso de la legislación venezolana.

35 Por ello se habla de la falta de aplicación de las leyes administrativas en materia de recursos hídricos (y, agregamos, de protección del ambiente en general), para concluir que: “La primera consideración crítica que cabe formular, es la inaplicación general de las leyes administrativas que disciplinan los recursos hídricos en Venezuela. De ello ha resultado un marco jurídico precario: junto a disposiciones formales de las leyes comentadas convive de facto el régimen imperante a finales del siglo XX. Por ello, en la práctica, los titulares de derechos de propiedad y de uso reconocidos en el Código Civil permanecen ejerciendo tales derechos, en espera de que la Administración emita el correspondiente título concesional de acuerdo con los reglamentos que tampoco han sido dictados”; cfr. JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. Ob. cit., p. 195).

36 *Gaceta Oficial* n.º 41. 376 del 12 de abril de 2018, Decreto n.º 3.367 de la misma fecha. De allí que se haya señalado que la indebida amplitud e imprecisión de la Ley de Aguas, así como la remisión de sus contenidos al desarrollo reglamentario, reglamentación aún no dictada, han traído como consecuencia una muy tímida aplicación del referido instrumento legal; cfr. JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. Ob. cit., p. 185.

II. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

A. LA ORIGINARIA DISPERSIÓN Y ESPECIALIZACIÓN ORGANIZATIVA MINISTERIAL

Como es común, la distribución de competencias de las autoridades administrativas en materia de gestión de los recursos hídricos se inició signada por la dispersión entre los distintos órganos de la Administración pública nacional³⁷, específicamente, entre dependencias de los ministerios de Agricultura y Cría, de Fomento³⁸ y de Obras Públicas³⁹, así como otras instancias⁴⁰.

Posteriormente el Ejecutivo nacional decidió la ya referida constitución de la Comisión Nacional de Planificación de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH), que debía estar conformada por un conjunto de especialistas y funcionarios de diversos ministerios. No obstante, esa Comisión no

37 Cfr. ALLAN BREWER-CARÍAS. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, cit., p. 142.

38 Cfr. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. *Administración del agua...*, cit., pp. 66-69.

39 Cfr. EÓLIDA SÁNCHEZ PULIDO. Ob. cit., pp. 203-206 y 209-212.

40 A ello hay que agregar que, a partir de la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1942, se incluye una figura denominada “jurados de aguas”, órganos administrativos que reemplazan a los tribunales en cuanto a las controversias que se susciten entre ribereños sobre la utilización de las aguas fluviales, y que emitirían “fallos apelables ante el Ministerio de Agricultura y Cría”, y ejecutables por los jueces de distrito; cfr. ALFONSO MEJÍA. Ob. cit., p. 109; FRANCISCO MEAÑO. Ob. cit., pp. 273-275; EÓLIDA SÁNCHEZ PULIDO. Ob. cit., pp. 145-146. Se trata de un intento de recoger una figura que tuvo cierta tradición en algunas localidades, y cuyo origen probablemente responde a la tradicional figura de la legislación española. Sobre estos jurados de aguas, cfr. más recientemente: JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES, “Los usuarios y la gestión del agua (Estudio comparativo entre el Derecho español y venezolano)”, *Revista Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad*, n.º 35, Mérida, Universidad de Los Andes, 2009, p. 75, quien señala que actualmente fungen como instancias de conciliación entre los usuarios, aunque no forman parte de tales asociaciones sino que son instancias administrativas de la Autoridad nacional de las aguas.

ejercía funciones como Administración activa sino consultiva, por lo que nunca llegó a modificar el sistema de asignación competencial previo. No obstante, de sus trabajos y conclusiones se pudo constatar la conveniencia de establecer una autoridad única para la administración y gestión de los recursos hídricos, en consonancia con las tendencias entonces vigentes en el derecho comparado⁴¹.

B. LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

Fue así como, acogiendo las recomendaciones de COPLANARH, con la entrada en vigencia en 1976 de la primera norma de rango legal destinada a regular la organización y funcionamiento de la Administración pública venezolana, a saber, la Ley Orgánica de la Administración Central, instrumento producto también de las recomendaciones de estudios previos⁴², se incluyó dentro de la organización ministerial al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR)⁴³.

En su concepción original dicho ministerio sería la autoridad única del agua y se encargaría de llevar a cabo de manera centralizada y coordinada el Plan Nacional de los Recursos Hidráulicos⁴⁴. Muestra de ese propósito

41 Cfr. entre otros, SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO. Ob. cit., p. 27; ALLAN BREWER-CARÍAS. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, cit., pp. 32-35 y 141-145.

42 Cfr. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. *Administración del agua...*, cit., p. 283; sobre la propuesta de sectorialización de la Administración pública, en este caso la Administración pública nacional, cfr. también ALLAN BREWER-CARÍAS. “La Ley Orgánica de la Administración Central de 1976 y la reforma administrativa”, en *Estudios sobre la reforma administrativa*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1980, pp. 432-433; ALLAN BREWER-CARÍAS. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, cit., pp. 170-172.

43 ÁNGELA GONZÁLEZ LANDAZÁBAL. Ob. cit., p. 8, señala que fue el primer Ministerio creado en América Latina para manejar y administrar los recursos naturales renovables, cfr. también, entre otros, EÓLIDA SÁNCHEZ PULIDO. Ob. cit., pp. 214-219.

44 Y es que para mediados de los setenta “... en Venezuela existía una clara noción sobre la necesidad de integrar institucionalmente la administración de los recursos naturales. Existía un gran orgullo nacional por los logros alcanzados en el saneamiento básico

fue que el primer ministro que tuvo el MARNR venía justamente de presidir a COPLANARH, y esta última se convirtió en la Dirección de Planificación de los Recursos Hidráulicos del nuevo Ministerio⁴⁵.

C. LA PÉRDIDA DE IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS, PRIMERO POR CAMBIOS DE CONCEPCIÓN Y LUEGO POR LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

No obstante, dos circunstancias modificaron la idea original y determinaron la merma progresiva de la trascendencia de la planificación de los recursos hidráulicos como política fundamental del Estado venezolano⁴⁶.

La primera tuvo lugar en una etapa inicial con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Ambiente de 1976, y con el comienzo del auge de la protección del ambiente como nuevo elemento a considerar en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Ello determinó que la planificación de los recursos hídricos quedara incluida como una manifestación o especialidad de la planificación ambiental⁴⁷. A su vez, en el caso venezolano,

ambiental y en el cumplimiento de las metas propuestas relativas al abastecimiento de agua potable y a la recolección de excretas”; JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. *Administración del agua...*, cit., pp. 282-283.

45 Cfr. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. *Administración del agua...*, cit., pp. 221. No obstante señalar su adecuación, ALLAN BREWER-CARÍAS. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, cit., p. 41, destacó que con la creación de tal Ministerio no se solucionaban todos los problemas de la gestión de las aguas (ibíd., p. 22).

46 En ese sentido CHARLES LÁZZARI. “Vinculación entre las leyes hidrológicas y el ordenamiento territorial”, en AA.VV. *Recursos hídricos en Venezuela...*, cit., p. 153, hace la siguiente descripción: “La caída en desgracia, si así pudiera decirse de la Planificación, como instrumento definitorio de políticas y gobierno, específicamente en el curso de la década de los ochenta, llamada la década pérdida, se manifiesta en el desarrollo de una normativa orientada fundamentalmente al establecimiento de procedimientos autorizatorios o de permisería, como única vía para tratar de mantener vigentes los valores ambientales, incluida el agua”.

47 Cfr. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. *Administración del agua...*, cit., pp. 221-222. Respecto de la necesidad de vincular la planificación de los recursos hídricos con la

la entrada en vigencia, a principios de la década de los años ochenta, de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (una ley de propósitos tan ambiciosos que hubiera requerido para su cabal ejecución de una institucionalidad, recursos y voluntad política que nunca estuvieron presentes) determinó que tanto la planificación ambiental como la de los recursos hídricos quedaran reducidas a algunos de los elementos a considerar en esta planificación más globalizante, esta última como manifestación espacial de la planificación económica estatal⁴⁸.

Resultado, probablemente indeseado, de ello fue que las recomendaciones de COPLANARH y la ejecución del Plan diseñado en su seno fueron ejecutados incipientemente solo en los primeros años de funcionamiento del MARNR⁴⁹.

Pero quizá la causa más importante de la pérdida de importancia de la planificación de los recursos hídricos como política estatal fue la crisis de toda índole, que se manifestó primeramente en los aspectos económicos y presupuestarios, producto de la caída de los precios del petróleo a inicios de la década de los ochenta, pero que en realidad reveló la decadencia de mucha mayor magnitud de la institucionalidad pública venezolana, crisis generalizada que no ha logrado superarse desde entonces y que más bien ha ido agravándose, como es bien sabido.

Resultado de ello fue que, ante las limitaciones presupuestarias, tanto la variable ambiental como la de la planificación territorial fueron cada vez más descuidadas como políticas públicas en beneficio de otras aparentemente más

ordenación del territorio cfr. ALLAN BREWER-CARÍAS. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, cit., p. 28.

48 Más recientemente, la misma confusión —o al menos superposición— de roles prevalentes se encuentra en la Ley Orgánica del Ambiente de 2007, la cual primeramente establece que la ordenación del territorio es una herramienta de gestión el ambiente (art. 9.º), para luego disponer que el instrumento fundamental del sistema de planificación ambiental es el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (art. 26). En cuanto a la relación entre planificación de los recursos hídricos y ordenación del territorio en Venezuela, puede verse la referencia sucinta en JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. *Administración del agua...*, cit., pp. 55-56, cfr. también CHARLES LÁZZARI. Ob. cit., pp. 144-162.

49 En relación con los riesgos de insertar la planificación de los recursos hídricos en otras más generales, véanse los comentarios de SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO. Ob. cit., pp. 50-51.

prioritarias⁵⁰. Por ende, desaparecida la bonanza económica producto de los altos precios del petróleo de la década de 1970, el MARNR tornó prontamente a convertirse en un ministerio cuyas competencias y política no estaban especialmente consideradas en los presupuestos de la Administración Pública Nacional ni en las prioridades de gestión del alto gobierno⁵¹.

A ello agréguese que la distribución competencial dentro del propio MARNR tampoco propendía al desiderátum planteado en cuanto a contar con una única autoridad de aguas. Pues, como señala la doctrina, las competencias en cuanto a planificación y gestión, sistemas de información, protección y aplicación de sanciones, construcción de infraestructuras y conservación, entre otras, se distribuían entre diversos órganos ministeriales (con rango de direcciones generales sectoriales)⁵². Por consiguiente, en lo que se refiere a la rutinaria administración y gestión de los recursos hídricos, las decisiones y su ejecución se repartían entre distintas dependencias, y la unificación solo se evidenciaba –en el mejor de los casos– en lo que respecta a las decisiones de alta gerencia y política en los niveles viceministerial y ministerial.

Resumido este asunto, pasemos a continuación a revisar el régimen organizativo que pretendió implantar la Ley de Aguas.

50 De allí que ÁNGELA GONZÁLEZ LANDAZÁBAL. Ob. cit., p. 101 señaló en el 2000: “Si bien el país inició hace muchos años acciones si se quieren de avanzada en el tema del manejo de recursos naturales, por diversas situaciones de deterioro institucional y financiero, estas iniciativas fueron dejándose de lado, y actualmente la gestión ambiental no cumple los objetivos básicos que permitan preservar los principios de equidad social, beneficios económicos y sustentabilidad ambiental”.

51 Para el año 2000 ÁNGELA GONZÁLEZ LANDAZÁBAL. Ob. cit., p. 12, señalaba que la gestión del entonces MARNR era poco participativa y además contrastaba en sus limitaciones prácticas con la amplitud de la legislación ambiental venezolana, concluyendo en lo poco exitosas que habían sido las escasas experiencias en la gestión de cuencas hidrográficas con participación regional, probablemente por no haber contado con un respaldo real y efectivo del Ejecutivo nacional. Por ello, nos luce discutible el balance positivo que respecto a la protección del ambiente en la década de los noventa plantea JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. *Administración del agua...*, cit., p. 283, más allá del hecho cierto de la elaboración de normas reglamentarias que regulaban también el tema de los recursos hídricos, cuyo cumplimiento efectivo no se determinó.

52 Al respecto cfr. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. “Régimen administrativo de las aguas en Venezuela”, cit., pp. 18-22; ÍD. *Administración del agua...*, cit., pp. 69-76.

D. EL RÉGIMEN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA VIGENTE LEY DE AGUAS

La Ley de Aguas venezolana plantea una ambiciosa serie de definiciones y de principios dentro de lo que denomina expresamente gestión integral de las aguas (art. 3.º), para luego ordenar el establecimiento de una organización institucional y administrativa de cierta complejidad⁵³.

Comienza por definir gestión integral como:

... el conjunto de actividades de índole técnica, científica, económica, financiera, institucional, gerencial, jurídica y operativa, dirigidas a la conservación del agua en beneficio colectivo, considerando las aguas en todas sus formas y los ecosistemas naturales asociados, las cuencas hidrográficas que las contienen⁵⁴, los actores e intereses de los usuarios [...] los diferentes niveles territoriales de gobierno y la política ambiental, de ordenación del territorio y de desarrollo socioeconómico del país.

Vuelve a plantearse aquí el dilema entre la vinculación de la planificación de los recursos hídricos con otras políticas sectoriales de planificación, incluyendo la espacial y la económica.

De seguidas, establece como objetivos de tal gestión (art. 4.º): la conservación, protección, aprovechamiento sustentable (*sic*) y recuperación de las aguas, con el fin de satisfacer necesidades humanas y ecológicas y la demanda generada por los procesos productivos, así como *prevenir y controlar los posibles efectos negativos de las aguas sobre la población y sus bienes* (cursivas fuera de texto).

Veamos cómo se instrumenta la organización para realizar tal gestión de los recursos hídricos.

53 Respecto de este régimen cfr. ALLAN BREWER-CARÍAS. “Estudio sobre el régimen de las aguas. Ley de Aguas”, cit., pp. 65-73.

54 Desde los tiempos de COPLANARH es común la división del territorio nacional en cuencas hidrográficas, a los fines de abordar la gestión de los recursos hídricos. Más recientemente, cfr. AVEAGUA. Ob. cit., pp. 11-12. En relación con este concepto geográfico cfr. la referencia contenida en JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. *Administración del agua...*, cit., pp. 51-55.

I. PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LAS AGUAS

Partiendo de los lineamientos constitucionales que establecen, además del carácter del dominio público de la Nación, a los recursos hídricos (art. 302), asunto ya referido de forma sucinta, la Carta Fundamental dispone un capítulo dedicado a los derechos ambientales (arts. 127 al 129). Además de consagrar el derecho al ambiente como derecho individual y colectivo, así como el correlativo deber de su protección por el Estado (art. 127), señala expresamente que entre estos últimos deberes, en los que debe haber participación de la sociedad⁵⁵, se encuentra el de “... garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, *el agua*, los suelos, *las costas* [...] sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley” (cursiva fuera de texto).

A continuación señala que el Estado debe desarrollar una política de ordenación del territorio de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable (*sic*) (art. 128); así como la obligación de realizar estudios de impacto ambiental y sociocultural para todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas (art. 129).

En ese aspecto, para su gestión la referida Ley de Aguas incluye una docena de principios (art. 5.^o), entre los que se destacan: el acceso al agua como derecho humano fundamental y correlativo del deber del Estado de garantizar el acceso al agua como bien social; su manejo basado en la unidad del ciclo hidrológico; una gestión integral que considere a la cuenca hidrográfica como unidad territorial básica⁵⁶; una gestión participativa del agua, es decir, la contribución de los usuarios para su conservación a fin de garantizar su cantidad y calidad; un uso y aprovechamiento eficientes, equitativos y sostenibles; la prohibición de otorgar aprovechamientos a empresas extranjeras sin domicilio en el país; considerar las aguas como bienes del dominio público y su conservación prevalente frente a otros intereses económicos y sociales.

55 Respecto de la participación ciudadana en la gestión de los recursos hídricos, cfr. recientemente JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. “Los usuarios y la gestión del agua...”, cit., pp. 59-87.

56 Cfr. los comentarios de JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. Ob. cit., p. 188.

A ello se agrega la demanialización no solo de los recursos hídricos sino de las áreas comprendidas dentro de una franja de terreno adyacente a los cursos de aguas, que variará en extensión según se trate de ríos continuos, intermitentes, o navegables, establecida a partir de determinadas crecidas (art. 6.2), así como la declaración de utilidad pública e interés general de la gestión integral de las aguas (art. 7.^o), lo que implica, entre otras cosas, la declaración *a priori* de la causa *expropiandi* para bienes destinados a tal gestión integral hídrica.

A continuación se expone cómo se distribuyen las competencias para ejecutar tales disposiciones.

2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA E INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LAS AGUAS

Partiendo de las normas constitucionales, la competencia en materia de protección ambiental y gestión de las aguas es concurrente entre los tres niveles político-territoriales, nacional (arts. 156.16^[57], 156.20, 156.23, 156.29), estatal (arts. 164.3 y 164.8)⁵⁸ y local (178 encabezamiento, 178.1, 178.4, 178.5 y 178.6), aunque con especial énfasis en el primero y el último⁵⁹. De hecho, la doctrina apunta a que se trata de un esquema bastante centralizador⁶⁰.

57 Esta disposición reproduce casi exactamente la correspondiente de la Constitución de 1961 (art. 136.8), en una redacción que no se compadece con la enunciación de los derechos ambientales contenida en la misma Constitución vigente y mucho menos con la actual terminología de uso en el derecho comparado.

58 Un panorama de la escasa legislación estatal dictada en materia de aguas puede verse en JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. “Régimen administrativo de las aguas en Venezuela”, cit., pp. 23-26.

59 De allí que se haya cuestionado la regulación constitucional, por centralizar la toma de decisiones en el nivel político-territorial nacional, limitando las posibilidades de intervención de las administraciones estatales y locales y la participación de la sociedad civil; cfr. ÁNGELA GONZÁLEZ LANDAZÁBAL. Ob. cit., p. 9.

60 En el sentido de que el régimen y administración de las aguas es competencia del Poder Nacional; JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. “Régimen administrativo de las aguas en Venezuela”, cit., p. 18; ÍD. *Administración del agua...*, cit., p. 32. No obstante, también se apunta que en materia de prestación del servicio público domiciliario de suministro de agua potable y saneamiento, las competencias nacionales deben ser

La organización administrativa del agua tiene por cúspide lo que la Ley de Aguas, recogiendo los planteamientos de COPLANARH, llama la Autoridad Nacional de las Aguas, a saber, el ministerio con competencia en la materia (art. 23)⁶¹. Las funciones de esa autoridad son bastante amplias (una lista enunciativa según el art. 24), pues van desde la definición de las políticas para la gestión integral, la creación de sistemas de información, la elaboración y ejecución de proyectos, la emisión de normas técnicas y del plan nacional de gestión integral de las aguas⁶², la creación de la organización administrativa legalmente prevista, la ejecución de la planificación, la coordinación de las otras instancias administrativas con competencia en el área, la recaudación, inversión y distribución de los mecanismos de ingreso de recursos económicos en el área, así como funciones más propiamente administrativas, vinculadas tanto con la resolución de los recursos administrativos como con la tramitación de los permisos en sus diversas modalidades⁶³.

armonizadas con las municipales, en el sentido de que solo corresponde al poder nacional la planificación general para garantizar el principio de igualdad de trato a los usuarios; cfr. JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. Ob. cit., p. 193).

- 61 Dicho Ministerio, de forma sesgada, desde 2015 es denominado Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas (dcto. 1.889 del 16 de julio de 2015, sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública, publicado en la *Gaceta Oficial* 6.189 Ext. de 2015). Más recientemente se ordenó la creación del Ministerio del Poder Popular de Atención de las Aguas (Dcto. 3.466 del 15 de junio de 2018 publicado en *Gaceta Oficial* 6.382 Ext. del 15 de junio de 2018, y posteriormente reimpresso en la *Gaceta Oficial* 41.427 del 26 de junio de 2018). Tendrá como competencia "... lo relativo al cuidado, tratamiento, vigilancia y protección del agua potable, aguas servidas, cuencas hidrográficas, recursos hídricos y embalses, así como la ejecución de políticas públicas para la regulación y control de la prestación del servicio" (art. 4.1). En el referido Decreto se fija un plazo para establecer la organización del nuevo Ministerio y se establece un régimen transitorio para su puesta en funcionamiento en lo organizativo, funcional y presupuestario.
- 62 En 2011 AVEAGUA. Ob. cit., p. 9, señalaba que la autoridad nacional de las aguas lo estaba formulando, a pesar de que, según la Disposición Transitoria Séptima de la Ley de Aguas, el plazo para su entrada en vigor ya estaba vencido.
- 63 En la estructura organizativa del Ministerio que ejerce la autoridad nacional de las aguas existente para cuando se escriben estas líneas, se encuentra un Viceministerio de Gestión Ecosocialista de Aguas, en el que a su vez se adscriben: la Dirección General de Conservación de Cuencas Hidrográficas, la Dirección General de Manejo

A partir de allí, la Ley de Aguas estableció una abigarrada organización administrativa e institucional⁶⁴ que ya anunciaba su difícil aplicación y articulación práctica⁶⁵ (caso semejante al de la Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento⁶⁶). Así pues, la Ley de Aguas

de Embalses y Agua Potable y la Dirección General de Saneamiento y Control de Inundaciones (Dcto. n.º 1.889 del 16 de julio de 2015 publicado en *Gaceta Oficial* n.º 6.189 Extraordinario de la misma fecha).

- 64 JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. “Régimen administrativo de las aguas en Venezuela”, cit., p. 39, la califica como excesiva burocratización.
- 65 Recién entrada en vigencia la Ley de Aguas, la doctrina calificó a la Administración para la protección del ambiente de altamente centralizada, ineficiente y por ende incapaz de llevar a cabo los postulados de la legislación respectiva; cfr. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. “Régimen administrativo de las aguas en Venezuela”, cit., p. 17.
- 66 *Gaceta Oficial* n.º 5.568 Extraordinario del 31 de diciembre de 2001, reformada mediante la *Gaceta Oficial* 38.763 del 6 de septiembre de 2007 únicamente para prorrogar los plazos (ya vencidos) de implantación de la estructura organizativa legalmente prevista. Al respecto ha señalado la doctrina que se trata de un instrumento legal que no tiene ninguna aplicación práctica, habida cuenta de que tales servicios se siguen prestando bajo el régimen legal formalmente derogado, en el cual tanto la actividad de regulación como la de gestión y supervisión correspondían a entes nacionales, que es justamente lo que pretendió modificar la ley; cfr. JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. Ob. cit., p. 193. Respecto de dicha ley cfr., entre otros, MARÍA ELENA SANDÍA DE SEGNINI. *El régimen jurídico de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2002, pp. 7-36; JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. “Régimen administrativo de las aguas en Venezuela”, cit., pp. 28-33; más recientemente VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ MENDIBLE. “El servicio público domiciliario de agua potable y saneamiento”, cit., 43-74; VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ MENDIBLE. “El régimen internacional del agua potable y el saneamiento (Homenaje a Sebastián R. Martín-Retortillo y Baquer)”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia (Homenaje a juristas españoles en Venezuela)*, n.º 8, Caracas, 2017, pp. 411-449; y JESÚS OLLARVES IRAZÁBAL. *El derecho humano al agua y al saneamiento*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2017. Desde una perspectiva práctica y técnica, véase sobre el suministro de agua potable, ÁNGEL HIGUERREY, MARÍA MANUELA GONZÁLEZ y LOURDES TRUJILLO. “Situación actual del suministro de los servicios de agua en Venezuela”, *Revista de Economía Social*, vol. 12, n.º 24, Mérida, Universidad de Los Andes, 2012; JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. “Descentralización de la prestación de los servicios de agua potable y recolección de aguas servidas a la comunidad organizada”, *Revista*

prevé el Consejo Nacional de las Aguas (art. 25), órgano interministerial integrado además por representantes de otras instancias institucionales (consejos de región hidrográfica, Parlamento Nacional, usuarios institucionales e Instituto Nacional de Pueblos Indígenas). Este Consejo tiene por funciones principales las consultivas y de asesoría en el diseño de las políticas y normativas para la gestión integral de las aguas (art. 26).

También el instrumento legal dispone en su artículo 27 la creación de consejos de región hidrográfica para la mejor gestión del agua, de acuerdo con la delimitación geográfica que establece la Ley de Aguas. En cuanto a su integración, deberán ser “plurales, deliberantes, analíticos y proponentes”, conformados por instancias ministeriales, administraciones públicas estatales y municipales, usuarios, consejos comunales (entidades creadas en el paraconstitucional ordenamiento jurídico del denominado “poder popular”) ⁶⁷, universidades e institutos de investigación y consejos territoriales de planificación –estos últimos con base constitucional pero desplazados por los consejos comunales– (art. 28). Sus atribuciones son algo confusas, pues establecen “... las estrategias y normas particulares...” para la gestión de las aguas en cada región; evalúan y aprueban o imprueban los planes de la región hidrográfica; coordinan e incentivan la participación en la planificación; aprueban los trasvases entre cuencas hidrográficas; todo lo cual no difiere demasiado de las amplias atribuciones de la autoridad nacional de las aguas. Y, en general, tienen también funciones consultivas y de asesoría (art. 29).

Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad, n.º 39, Mérida, Universidad de Los Andes, 2013, pp. 101-124.

67 Acerca del denominado “Poder Popular”, inspirado en la legislación cubana, y más remotamente en concepciones soviéticas, cfr., entre otros, AA.VV. “Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)”, en *Colección Textos Legislativos*, n.º 50, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2011; ENRIQUE SÁNCHEZ FALCÓN. *Estado comunal y Estado federal en Venezuela: ¿son constitucionalmente conciliables ambas formas de Estado?*, Caracas, Fundación Manuel García Pelayo, 2017; ALLAN BREWER-CARÍAS. *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, *Derecho público en Iberoamérica*, Madrid, Civitas, Thomson Reuters y Editorial Jurídica Venezolana, 2013, pp. 789-977.

A continuación la Ley de Aguas establece otras instancias para la gestión de los recursos hídricos. La secretaría ejecutiva de cada consejo de región (art. 30), que estará a cargo del ministerio que ejerza la autoridad nacional de las aguas, los consejos de cuenca hidrográfica (arts. 31 al 34), integrados por el respectivo ministerio que ejerza la autoridad de las aguas, las administraciones públicas estatales y locales y los usuarios. Estas entidades tendrán a su cargo elaborar, aprobar, ejecutar y supervisar la planificación hídrica, "... así como las correspondientes a los Consejos de Región Hidrográfica que le sean atribuidas...", y también ostentarán una secretaría ejecutiva a cargo del ministerio que ejerza la autoridad de las aguas (art. 35). Como puede verse, los riesgos de duplicidad de atribuciones están presentes⁶⁸.

Si a lo anterior se añaden las fórmulas de desviación de la competencia a que alude la Ley de Aguas (art. 37), y que desarrolla la legislación venezolana inspirada en el modelo español, la posibilidad de que se planteen ineficiencias en la gestión causadas por problemas de duplicidad de atribuciones se eleva exponencialmente⁶⁹.

Por último, en cuanto a las mesas de técnicas de agua, únicamente mencionadas en el artículo 21.6 de la Ley de Aguas, están reguladas en la Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento⁷⁰

68 Un examen de esta organización administrativa en JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. "Régimen administrativo de las aguas en Venezuela", cit., pp. 33-35.

69 Describiendo la organización administrativa de hace una década, se concluía que con ella no se aplicaba el principio de gestión integral de las aguas y que no se generaban políticas en la materia, dada la dispersión de funciones entre los viceministerios y las direcciones estatales; cfr. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. "Régimen administrativo de las aguas en Venezuela", cit., p. 19; también *ibíd.*, pp. 20-22. Excedería el objeto de estas páginas analizar exhaustivamente la organización interna de la Autoridad nacional de las aguas y compararla con la organización administrativa adicional que ordena establecer la Ley de Aguas, a los fines de determinar su grado de racionalidad y eficiencia, pero un análisis preliminar indica que esa dispersión no ha sido superada y que el principio de Buena Administración no queda reflejado ni siquiera en el nivel organizativo. No obstante, en ese mismo trabajo se señala que aún luego de la Ley de Aguas el Ministerio correspondiente sigue conservando sus competencias previas (*ibíd.*, p. 36).

70 Al respecto cfr., entre otros, JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. "Régimen administrativo de las aguas en Venezuela", cit., p. 32; *ÍD.* "Los usuarios y la gestión del agua...", cit., p. 65; *ÍD.* "Descentralización de la prestación de los servicios de agua potable...",

(arts. 75 al 77). Se trata de asociaciones de suscriptores del servicio público domiciliario de prestación de agua potable, constituidas con el objeto de participar en su gestión a través de la formulación de opiniones y sugerencias, representando a la comunidad en el ejercicio de sus derechos y deberes frente a los servicios prestados, así como en el desarrollo y supervisión de su prestación.

III. EL INCIPIENTE RÉGIMEN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS, Y DE CONTROL Y PROTECCIÓN FRENTE AL AGUA

No hay en la Ley de Aguas una sección destinada a la regulación de la prevención de riesgos ni al control y protección frente a los recursos hídricos⁷¹ (sí

cit., pp. 108-110. De acuerdo con información oficial, existirían actualmente en el país 7.454 Mesas Técnicas de Agua (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Segunda Comunicación ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, disponible –aunque solo parcialmente– en [<http://www.minea.gob.ve/wp-content/uploads/2015/10/Segunda-Comunicaci%C3%B3n-sobre-Cambio-Clim%C3%A1tico-I.pdf>], y el documento completo en [<http://desarrollosustentable.com.ve/segunda-comunicacion-de-cambio-climatico-de-venezuela/>], consultada en julio de 2018.

- 71 El informe de AVEAGUA. Ob. cit., p. 43 señaló que durante los años 2002 y 2013 el entonces Ministerio de Ciencia y Tecnología había iniciado las Agendas de Gestión de Riesgos y Reducción de Desastres, y que al respecto se financiaron proyectos específicos, atendiendo problemas prioritarios relacionados con la evaluación de amenazas, vulnerabilidad, riesgo, mitigación y reducción del riesgo, y atención y manejo de emergencias. Asimismo se indicó que la aprobación de la Ley de Protección Civil y Administración de Desastres de 2001 constituía un primer esfuerzo para orientar políticas y construir capacidades públicas en la prevención de desastres y atención de emergencias. No obstante, en el caso de esta última se trata de una ley marco que regula fundamentalmente la organización administrativa y remite a la formulación de los planes de protección civil y administración de desastres y acciones correspondientes. Por otra parte, parece conveniente recordar que esos esfuerzos incipientes se produjeron como respuesta al acaecimiento de uno de los desastres naturales que mayor impacto negativo han tenido para la población venezolana, ocurrido en el Estado Vargas (litoral central), en diciembre de 1999 (una visión general está disponible en [https://es.wikipedia.org/wiki/Tragedia_de_Vargas]). Para acometer un plan de

al control desde el punto de vista de los vertidos de efluentes). No obstante, existen normas dispersas que refieren incidentalmente el asunto, a saber:

Artículo 2.º. Definición de período de retorno, vinculada con la crecida de los ríos.

Artículo 4.2. Dentro del contenido de la gestión integral de las aguas, la prevención y control de los posibles efectos negativos de estas sobre la población y sus bienes.

Artículo 6.2. Demanialización de las áreas ribereñas a los ríos.

Sin embargo, la misma Ley de Aguas establece algunas pautas al respecto, aunque de forma bastante incipiente, en una sección de apenas dos artículos, intitulada “De la prevención y control de los posibles efectos negativos de las aguas sobre la población y sus bienes”. A saber:

A. LA PREVENCIÓN DE RIESGOS, Y EL CONTROL Y PROTECCIÓN MEDIANTE LA INFORMACIÓN

El artículo 42 de la Ley de Aguas crea (ordena crear) el subsistema de información de aguas, que formará parte del sistema de información ambiental, bajo la coordinación del ministerio que ejerza la autoridad nacional de las aguas, remitiendo su organización y funcionamiento al desarrollo reglamentario⁷². Así mismo, tal subsistema se relaciona con lo previsto en el artículo 67 de la Ley Orgánica del Ambiente que establece también un registro

prevención futura de tales deslaves (pues la zona había sido urbanizada desde hacía varias décadas previas a pesar de su vulnerabilidad a tales riesgos) quedó encargado el entonces titular del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Posteriormente, el exministro declaró que varias de las obras construidas en el Estado Vargas eran deficientes, estaban inconclusas y eran insuficientes para lo proyectado; cfr. CARLOS GENATIOS. “Vargas, del riesgo al desastre: los aludes torrenciales de 1999. Gestión de riesgo: entre lo planificado y lo ejecutado”, disponible en [<http://library.fes.de/pdf-files//bueros/caracas/09273.pdf>].

72 Se trata de una función tradicional dentro de la estructura organizativa y funcional del Ministerio destinada a elaborar y ejecutar la política ambiental. De allí que en la actual reglamentación de esté prevista la Oficina de Sistemas Integrales de Información Ambiental, integrada en el propio Despacho del Ministro (arts. 5.º *in fine* y 7.º).

de información ambiental, que contendrá, entre otros, los inventarios de los recursos hídricos (art. 67.2), de las cuencas hidrográficas (art. 67.6), de las fuentes de emisión de contaminación de agua (art. 67.7), de la información hidrometeorológica e hidrológica (art. 67.9) y cartográfica (art. 67.11)⁷³.

B. LA PREVENCIÓN DE RIESGOS Y EL CONTROL Y PROTECCIÓN MEDIANTE LA PLANIFICACIÓN

De acuerdo con la Ley de Aguas, la gestión integral de los riesgos “socio naturales y cronológicos” en la sociedad comprende los posibles efectos negativos de las aguas sobre la población y sus bienes, asunto que debe tratarse a través de la planificación hídrica y de la ordenación territorial (art. 14.1).

Es de notar que las leyes vigentes han dado un giro en cuanto a los efectos de la planificación, al hacerla aparentemente vinculante tanto para el sector público como para el privado (arts. 25 y 33 de la Ley Orgánica del Ambiente)⁷⁴. Lo cual, al margen de su constitucionalidad en un Estado en el que se acepta –al menos en el plano constitucional– la existencia de la libre empresa y de una economía de mercado, deriva en que esa planificación debería haber adquirido mucha mayor eficacia por resultar no meramente indicativa⁷⁵.

A ello cabe agregar que, dentro de los lineamientos de la planificación ambiental, esa misma ley incluye la inserción de los sistemas de prevención de riesgos (art. 23.6).

73 Para el año 2000 se hizo notar la necesidad de desarrollar los sistemas de información ambiental con el fin de tener un mejor conocimiento de los eventos naturales; cfr. ÁNGELA GONZÁLEZ LANDAZÁBAL. Ob. cit., p. 107.

74 *Gaceta Oficial* 5.833 Ext. del 22 de diciembre de 2006.

75 SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO. Ob. cit., pp. 48-49, planteó la conveniencia de la obligatoriedad de la planificación de los recursos hidráulicos. En similar sentido cfr. ALLAN BREWER-CARÍAS. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, cit., pp. 29-30.

C. LA PREVENCIÓN DE RIESGOS, Y EL CONTROL Y PROTECCIÓN MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN, LA OPERACIÓN Y EL MANTENIMIENTO DE OBRAS E INSTALACIONES

Está expresamente mencionada en la Ley de Aguas, pero no hay mayor desarrollo normativo (art. 14.2).

D. OTRAS MENCIONES A LA PREVENCIÓN DE RIESGOS

La Ley Orgánica del Ambiente se refiere a este asunto de forma incidental al incluir, como causal para declarar ecosistemas de importancia estratégica, determinados espacios territoriales en los que existan comunidades de plantas y animales que tengan relevancia desde diversos puntos de vista, entre ellos el de la prevención de riesgos (art. 46), así como al establecer la posibilidad de decretar el libre aprovechamiento de ciertos recursos naturales y de los componentes de la diversidad biológica, por razones de catástrofe natural u otras similares que pongan en peligro a la población (art. 53). En ese sentido, el Plan Nacional del Ambiente establece entre sus estrategias controlar los posibles riesgos por efecto de las aguas sobre la población, e identificar las áreas de riesgo sísmico⁷⁶.

E. LA TÉCNICA DEL ANÁLISIS DE RIESGOS

Por otra parte, el único precepto que se refiere cabalmente al tema de este epígrafe, a saber, el artículo 15 de la Ley de Aguas, establece que el análisis de riesgos estará orientado a la prevención y control de inundaciones, la inestabilidad de las laderas, los movimientos de masa, los flujos torrenciales, las sequías, la subsidencia (hundimiento de terrenos) y otros eventos causados por las aguas, y añade que tal análisis considerará la prevención y control

76 REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ob. cit., p. 306. Ese mismo documento hace referencia a la elaboración en el año 2015 de una propuesta de Plan Nacional de Gestión de Riesgos (ibíd., p. 336).

de las enfermedades producidas por contacto con el agua o transmitidas por vectores de hábitat acuático.

No obstante, existen otras disposiciones de la misma Ley de Aguas vinculadas con el tema del control y prevención de riesgos que se mencionan a continuación.

F. EL FINANCIAMIENTO

El título VII de la Ley de Aguas regula el “sistema económico financiero” para la gestión integral de las aguas, estableciendo primeramente una serie de principios y objetivos vinculados con la garantía y eficiencia del uso del recurso, y resaltando la necesidad de invertir en el mantenimiento de la disponibilidad del agua (arts. 88 y 89).

De seguidas se dispone como fuentes financieras tanto el presupuesto de las administraciones públicas como los aportes de los usuarios, estos últimos en contraprestación por el aprovechamiento. Esas contraprestaciones, destinadas a la conservación de las cuencas hidrográficas, se vinculan con los aprovechamientos sometidos a autorización estatal, los cuales estarán conformados por los aportes tanto de las empresas hidroeléctricas y de abastecimiento de agua potable como de los usuarios en general. En el último caso, el cálculo de los aportes tendrá en cuenta el costo de la planificación y los aportes públicos, así como el volumen anual aprovechado y otros factores (art. 94). Según se ha señalado, nada de esto se ha materializado en la práctica⁷⁷.

77 Al menos hasta el año 2000, pues este sistema de financiamiento ya encontraba antecedentes en normas previas. Normas cuyo incumplimiento resultaba evidente, al punto de sostenerse que los aprovechamientos de agua realizados para abastecimiento de agua potable, riego y electricidad no generaban gastos a los usuarios, más allá de que estos eran en la mayoría de los casos, el propio sector público. De allí que veces veces las inversiones terminaban haciéndose con cargo al presupuesto nacional (ÁNGELA GONZÁLEZ LANDAZÁBAL. Ob. cit., p. 56). Agregando que la asignación de tales recursos presupuestarios suele hacerse, no sobre la base de análisis económicos que tengan en cuenta el balance costo-beneficio, sino criterios exclusivamente políticos. La excepción serían las inversiones financiadas con aportes de fondos multilaterales (ibíd., p. 57). Es de presumir que lo descrito para inicios de siglo se ha acentuado en la actualidad.

Asimismo, se dispone el pago de tasas por la expedición de una serie de actos administrativos que permiten el aprovechamiento de los recursos hídricos más allá de los usos autorizados sin requerir tales actuaciones⁷⁸.

También establece la Ley de Aguas un fondo para la gestión integral de las aguas, como órgano con cierta autonomía presupuestaria, integrado en su directorio tanto por representantes de los entes públicos con competencias en materia de recursos hídricos, como por distintos tipos de usuarios (arts. 96 al 98). Este órgano tendría como atribuciones administrar los programas de inversión y los financiamientos para la ejecución de la ley, dejando el detalle de su organización y funcionamiento a la normativa reglamentaria (arts. 99 y 100).

Quizá lo más importante desde el punto de vista de la prevención de los riesgos y de la protección es la previsión expresa de que los recursos de tal fondo se destinarán al financiamiento, entre otros, de los “gastos para cubrir situaciones de emergencia”, o los imprevistos en la planificación (art. 102.2). El resto de tales gastos se refiere a la formulación y ejecución de los planes de recursos hídricos, y al desarrollo y mantenimiento del Subsistema de Información de las Aguas y del Registro Nacional de Usuarios (art. 102).

Por último, el referido fondo tendrá como fuentes de ingresos los recursos provenientes de las contraprestaciones ya referidas, el cobro de tasas y la aplicación de multas por contravención a la Ley de Aguas (sobre ello se volverá más adelante), así como los préstamos de organismos internacionales, los ingresos producto de programas de cooperación técnica, los montos asignados por las administraciones públicas, los beneficios que obtenga de sus operaciones financieras y cualesquiera otros que le sean asignados (art. 105).

Como se puede ver, aparte de las tradicionales asignaciones vía presupuestos públicos, el resto de los ingresos está sometido al funcionamiento cabal de los mecanismos previstos en la Ley de Aguas y, en el mejor de los casos, susceptibles de percibirse solo a mediano o largo plazo.

78 Usos que no contradicen la demanialización efectuada por vía constitucional; cfr. entre otros, JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. *Ob. cit.*, p. 183, quien distingue entre usos generales, especiales y exclusivos. Los primeros no requieren mayores controles administrativos.

G. LA DIRECCIÓN GENERAL DE SANEAMIENTO Y CONTROL DE INUNDACIONES

Por otra parte, como ya se señaló, la estructura organizativa actual (hasta que se ponga en funcionamiento el recientemente creado Ministerio para la Atención de las Aguas) del ministerio que ejerce la autoridad nacional de las aguas, incluye una Dirección General de Saneamiento y Control de Inundaciones, a tenor del correspondiente Reglamento Orgánico. Entre sus atribuciones están (art. 20): intervenir en los procesos de planificación, ejecución y seguimiento de obras para el control de inundaciones; realizar el seguimiento y control de las aguas servidas y de obras de mitigación de riesgos de inundaciones; regular, supervisar, inspeccionar y controlar los entes ejecutores de tales obras; formular propuestas y recomendaciones como resultado de tal labor supervisora; recopilar, sistematizar y consolidar información sobre este asunto en articulación con las labores de la Oficina de Sistemas Integrales de Información Ambiental.

Siguiendo la tradición de desconcentración territorial típica de la Administración Pública Nacional Central venezolana, el ministerio tiene órganos en cada Estado (direcciones estatales), a las que compete ejecutar las acciones en su respectivo ámbito territorial (arts. 26 al 29 del Reglamento Orgánico del respectivo Ministerio).

H. EL RÉGIMEN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS EN LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS SOCIONATURALES Y TECNOLÓGICOS

No obstante la escasa regulación del tema abordado en este epígrafe en la Ley de Aguas, y en general en la normativa ambiental venezolana, en la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos⁷⁹ el asunto encuentra cierta previsión. Y es que se trata de una ley marco que establece principios y lineamientos (art. 1.º), refiere a un sistema de planificación en la materia (art. 2.º), establece una serie de definiciones técnicas vinculadas con el tema (art. 5.º), así como genéricas obligaciones del Estado (art. 6.º).

⁷⁹ *Gaceta Oficial* n.º 39.095 del 9 de enero de 2009.

Luego, el título II se refiere a los lineamientos de la política nacional de gestión integral de riesgos, acentuadamente centralizada y centralizadora (arts. 8.1 al 8.4), para luego señalar, de forma algo contradictoria, que la ejecución de tal política debe hacerse conjuntamente con todo el sector público y los privados (art. 9.º), lo que más adelante reitera (art. 40), para repetirlo en el capítulo II del título III, referido a la participación popular en la gestión integral de riesgos. Aunque, cabe resaltar que más allá de las declaraciones principialistas no se establecen mecanismos concretos de participación sino que se reenvía a la normativa correspondiente (art. 44).

Seguidamente, el título V de la ley se refiere al financiamiento para el desarrollo de la gestión integral de riesgos, todos presupuestarios, con excepción de “Los recursos equivalentes al uno por ciento (1%) del monto de las primas de las pólizas de seguros cobradas por las entidades aseguradoras en los ramos de siniestros causados por eventos sicondicionales o tecnológicos”, denominado “aporte” (art. 47.7 y 47 *in fine*), y cuyo examen excedería el objeto de estas páginas.

A continuación, el capítulo II regula la organización administrativa para la gestión integral de riesgos, con un ente coordinador central y dependencias en los niveles estatales y locales. Luego de ello la ley enuncia un sistema de planificación, tanto de reducción de riesgos (art. 25) como de reconstrucción (art. 29), y a continuación ordena la creación de un Registro Nacional de Información para la Gestión Integral de Riesgos (título III).

Continúa la ley instituyendo un régimen de responsabilidades y de sanciones, para luego establecer las potestades de la Administración Pública en materia de medidas preventivas y ejecutivas en la gestión integral de riesgos (arts. 57 y 58), de contenido similar a las previstas en las leyes Orgánica del Ambiente y de Aguas (sobre ello se volverá en el siguiente epígrafe). De mayor interés es la referencia a la posibilidad de ordenar el desalojo preventivo en zonas de riesgo y reubicación de grupos de personas como medida extraordinaria (art. 55).

En cuanto a la prevención de riesgos derivados del agua, la única mención específica se evidencia en que la ley asigna como competencia de los órganos contralores de la gestión integral de riesgos: “Vigilar que no se construyan obras civiles, salvo las de mitigación de riesgos, en las zonas

protectoras y planicies inundables de los cuerpos de agua, ni en las zonas declaradas de alto riesgo” (art. 22.3).

Asimismo, la ley estableció un plazo para la formulación del Plan Especial de Adaptación al Cambio Climático que debía incluir las actividades de evaluación de impactos, amenazas, vulnerabilidades y la estrategia nacional de adaptación al cambio climático, como competencia de la autoridad nacional ambiental (Disposición Final Primera)⁸⁰. Plazo vencido en la actualidad sin que se cumpliera tal previsión⁸¹.

Para culminar este epígrafe es preciso señalar que no existe legislación sectorial especial en materia de cambio climático ni calentamiento global, más allá de las incidentales referencias que hace la normativa ambiental aquí aludida⁸².

Y en cuanto a los informes oficiales, el pasado año 2017 el Estado venezolano presentó la Segunda Comunicación ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático⁸³. En ese documento se menciona –erradamente– que la Constitución venezolana “... indica que

80 Sobre este asunto confr. ISABEL DE LOS RÍOS. “Carencias y debilidades de la legislación venezolana sobre cambio climático”, cit., pp. 497-521.

81 Cfr. *ibíd.*, pp. 499 y 519. Quizá por ello se señala en los propios documentos oficiales que: “... se requiere del diseño de una política nacional sobre cambio climático...”, y que “Es preciso instrumentar la creación del Sistema Nacional de Registro y Reporte sobre Cambio Climático” (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, cit., p. 352).

82 Cfr. ISABEL DE LOS RÍOS. “Carencias y debilidades de la legislación venezolana sobre cambio climático”, cit., p. 499. La autora menciona específicamente la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley de Riesgos Socioculturales y Tecnológicos, el Decreto ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la Ley Penal de Ambiente y la planificación del desarrollo económico y social (*ibíd.*, pp. 507 y 518), esta última convertida en ley, y que forma parte de la Constitución, paralela a la que se hizo referencia dado su sesgo ideológico, contrariando el pluralismo político que es un principio establecido en el artículo 2.º de la Constitución venezolana.

83 Cfr. los cuestionamientos a tal informe –entre los que destaca que el inventario de emisiones de gases de efecto invernadero data de 2010– en ALEJANDRO LUY. “¿Qué dice la Segunda Comunicación Nacional en Cambio Climático de Venezuela?”, disponible en [<http://www.agendavenezuela2030.org/noticias/que-dice-la-segunda-comunicacion-nacional-en-cambio-climatico-de-venezuela-alejandro-luy>].

el ambiente es un sujeto de derecho...” (p. 19); que existen una serie de leyes que “... de alguna manera afrontan el tema de la afectación derivada del Cambio Climático...” (p. 29)⁸⁴; y señala una serie de acciones que habría venido tomando el Estado venezolano pero sin proporcionar datos ni fuentes específicas y susceptibles de verificación (pp. 29–32)⁸⁵. En todo caso, el informe evidencia que aún no se ha formulado ni la Estrategia Nacional sobre el Cambio Climático, ni lo que denomina el Plan Nacional de Medidas de Adaptación y Mitigación, así como tampoco el Sistema Nacional de Registro y Reporte sobre Cambio Climático (p. 35). A pesar de ello, el texto señala que el país “... muestra un balance positivo, para cumplir la meta de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 20% según las emisiones proyectadas al 2030...” (p. 84).

A continuación se describen brevemente los regímenes de limitación y sancionador en materia de recursos hídricos.

84 Aunque en el mismo texto se señala más adelante, de forma algo contradictoria, que en el marco jurídico posterior a la Constitución de 1999: “... destaca un conjunto de leyes que sin duda muestran una clara respuesta frente a los impactos del cambio climático...” (p. 129). En todo caso, entre dichas leyes se pueden mencionar la Ley de Zonas Costeras, la Ley de Bosques, la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, la Ley de Gestión de la Diversidad Biológica, así como el Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, cit., p. 298).

85 Son comunes en el texto menciones genéricas como la siguiente: “Se pueden observar avances desde el diseño de políticas nacionales, hasta iniciativas de los gobiernos locales en los procesos de planificación bajo el enfoque integrado de riesgos; se mencionan algunas de las iniciativas implementadas: Plan Nacional de Gestión de Riesgo, Atlas de Exposición ante Amenazas Socionaturales y Tecnológicas, Registro Nacional de Información para la Gestión Integral de Riesgo de Desastres, Construcción de Indicadores de Vulnerabilidad, Gabinetes Municipales de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, entre otros” (p. 32) o bien: “Asimismo, hasta el año 2015, con 17 años de la Revolución Bolivariana, el Estado venezolano ha fundado 44 universidades en todo el país, logrando de esta manera que la educación universitaria dejara de ser un privilegio de pocos para ser un derecho de todos los venezolanos; algunas de estas universidades ofrecen formación en el área ambiental a nivel de pregrado y postgrado”.

IV. LOS RÉGIMENES DE LIMITACIÓN, VIGILANCIA, CONTROL Y DE SANCIONES EN MATERIA DE RECURSOS HÍDRICOS

En este punto la Ley de Aguas sí contempla un título destinado al régimen sancionador, que se resumirá a continuación.

A. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS DE VIGILANCIA, LIMITACIÓN Y CONTROL

Aparte de sancionar con nulidad las concesiones, licencias y demás actos administrativos dictados en violación de su texto, de su reglamento y de la planificación de los recursos hídricos (art. 106), y de reafirmar las múltiples responsabilidades en que incurren los funcionarios que emitan tales actos (art. 107), la Ley de Aguas establece una lista no enunciativa de medidas que puede adoptar la Autoridad Nacional de las Aguas (aparte de las multas reguladas en los arts. 112 al 115), entre ellas: 1) La ocupación temporal total o parcial de las fuentes contaminantes, hasta tanto se corrija o elimine la causa degradante o se obtenga la autorización correspondiente; 2) La clausura temporal o definitiva de las instalaciones o los establecimientos; 3) La prohibición temporal o definitiva de las actividades; 4) La recolección, almacenamiento, neutralización o destrucción de agentes contaminantes, contaminados o peligrosos, a costa del infractor; 5) La remisión al medio natural de los recursos o elementos extraídos, de ser posible y conveniente; 6) La efectiva reparación del daño causado, a costa del infractor (pareciera ser una sanción distinta a la multa), y 7) Cualquier otra medida destinada a corregir y reparar los daños, y a evitar la continuación de los actos perjudiciales a la calidad de las aguas (art. 110).

Esa competencia es asignada en la Ley Orgánica del Ambiente a un órgano llamado de Guardería Ambiental, con atribuciones para realizar la averiguación ante la comisión de un hecho punible o de una infracción administrativa ambiental (art. 101). Ley que reafirma las potestades para dictar medidas preventivas en resguardo del ambiente, de forma similar a la enumeración ya comentada (art. 111), y que, en general, establece un régimen de sanciones administrativas de aplicación supletoria (arts. 109 al 116) frente a la especialidad de la Ley de Aguas.

Para finalizar, de acuerdo con el artículo 14.10 de la Ley de Aguas y la normativa reglamentaria ya referida, esta atribución le debe corresponder a la Dirección General de Fiscalización y Control de Impactos Ambientales del Viceministerio de Gestión Ecosocialista del Ambiente, toda vez que el precepto le asigna genéricamente la atribución de “Ejercer acciones para prevenir ilícitos ambientales y aplicar las medidas y sanciones conforme lo establezca el marco normativo correspondiente...”⁸⁶.

B. EL RÉGIMEN SANCIONADOR

1. EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO

La Ley de Aguas dedica un capítulo del título destinado al régimen sancionador a las infracciones y sanciones administrativas, estableciendo tanto las conductas infractoras como sus correspondientes multas (arts. 119 al 127)⁸⁷. En tal sentido, los tipos infractores prevén: acciones que degraden o puedan degradar el ambiente; uso de las aguas con fines de aprovechamiento sin contar con la respectiva autorización; aprovechamiento de aguas en cantidades superiores a las autorizadas; realización de actividades prohibidas en zonas protectoras; perforación no autorizada de pozos; vertidos de efluentes contaminantes en aguas superficiales o subterráneas incumpliendo la normativa y las autorizaciones; incumplimiento de los controles administrativos que establezcan las normas técnicas, y omisión de notificar a la Administración Pública competente la ocurrencia de vertidos imprevistos o producidos en situaciones de emergencia.

De acuerdo con el artículo 14.10 y la normativa reglamentaria ya referida, esta potestad sancionadora le corresponde también a la Dirección General

86 No obstante la existencia del régimen sancionador y de la enunciación de las potestades administrativas de limitación y control, como señala la doctrina, más allá de las prescripciones generales de la Ley de Aguas, nada se contempla respecto de la actividad administrativa de policía en orden a la conservación y gestión de los recursos hídricos. Lo cual se achaca a la dispersión, generalidad y falta de visión integral; cfr. JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ. *Ob. cit.*, p. 190.

87 En relación con este régimen cfr. ALLAN BREWER-CARÍAS. “Estudio sobre el régimen de las aguas. Ley de Aguas”, *cit.*, pp. 73-77.

de Fiscalización y Control de Impactos Ambientales del Viceministerio de Gestión Ecosocialista del Ambiente.

2. EL RÉGIMEN PENAL

En cuanto al régimen penal, la Ley de Aguas no regula el asunto. No obstante, lo hace en primer lugar la Ley Orgánica del Ambiente, que contempla la responsabilidad objetiva en materia de delitos ambientales tanto para las personas naturales como para las jurídicas (art. 130), y que establece un régimen de responsabilidad notablemente acentuado y severo, incluso de cuestionable constitucionalidad (art. 131), ordenando la creación de una jurisdicción penal ambiental (arts. 136 y 137).

Tales normas encuentran su complemento en la Ley Penal del Ambiente⁸⁸, que reitera la responsabilidad objetiva en materia de delitos ambientales (art. 3.º), incluyendo la responsabilidad de las personas jurídicas (art. 4.º).

El mismo texto legal dispone un amplio catálogo de medidas cautelares que pueden decretar los jueces penales (art. 8.º) así como también órdenes definitivas en la dispositiva de la sentencia de mérito (art. 9.º), similares a las previstas en la Ley Orgánica del Ambiente, ahora para sede judicial, todas competencias de la jurisdicción penal ambiental (art. 23).

En materia de recursos hídricos, la Ley Penal del Ambiente contempla, en el capítulo V del título III, los correspondientes tipos penales, a saber: cambio, obstrucción o sedimentación (art. 56); interrupción del servicio

88 En relación con esta ley cfr., entre otros, desde una perspectiva general: JOSÉ DE JESÚS LEÓN GONZÁLEZ, YAJAIRA OVALLES DE CABEZA, GUSTAVO ELÍAS RAMÍREZ et al. “Comentarios a la nueva Ley Penal del Ambiente y su concordancia con otras normas vigentes”, *Revista Derecho y Reforma Agraria Ambiente y Sociedad*, n.º 38, Mérida, Universidad de Los Andes, 2012, pp. 17-52; ISABEL DE LOS RÍOS. *Comentarios a la Ley Penal del Ambiente*, Caracas, s/e, 2012; cfr. también, en relación con normas derogadas, JUAN CARLOS FERNÁNDEZ MORALES. *Administración del agua...*, cit., pp. 292-294, y especialmente ROBERTO GIL CASTILLO. *La protección penal del agua: un análisis de la Ley Penal del Ambiente*, Caracas, Livrosca, 2000; ISABEL DE LOS RÍOS. *Derecho del ambiente. Especial referencia a las disposiciones penales*, Caracas, Editora Isabel de los Ríos, 1994; ALBERTO ARTEAGA, ALEXANDER LUZARDO, JULIO MAYAUDÓN et al. *Ley Penal del Ambiente. Exposición de Motivos y Comentarios*, Valencia (Venezuela), Editores Vadell Hermanos, 1992.

de agua (art. 57); uso ilícito de aguas (art. 58) y surgimiento de peligro de inundación o desastre (art. 60 —el tipo de refiere a originar ese peligro).

Luego en la sección primera del capítulo VII del mismo título, añade otros delitos en materia de contaminación de recursos hídricos: corrupción y envenenamiento de aguas de uso público (art. 83); vertido de materiales degradantes en cuerpos de agua (art. 84); daños a aguas subterráneas (art. 85); alteración térmica de cuerpos de agua (art. 87); descargas ilícitas al medio marino, fluvial, lacustre o costero (art. 88); vertido de hidrocarburos (art. 89); construcción de obras ilícitas (art. 90); infracciones a convenciones internacionales sobre contaminación por hidrocarburos (art. 91); contaminación accidental de aguas territoriales (art. 93) y omisión de dar aviso (art. 94).

CONCLUSIONES

A semejanza de su entorno iberoamericano, el régimen legal venezolano de los recursos hídricos ha evolucionado partiendo de su original regulación iusprivatista hacia una más acorde con su trascendencia, tanto para las personas como para el interés de la colectividad. En ese sentido, sin duda el principio de gestión integral de las aguas y el establecimiento de una autoridad única para la planificación y gestión de su aprovechamiento constituye en la regulación vigente un estadio de avance frente a la situación previa. No obstante, el marco legal convencional, constitucional y legal, aparte de que dista de ser aplicado en la práctica, presenta una serie de debilidades.

Comenzando por el hecho de que se necesitaron más de siete años para que se dictara la Ley de Aguas, destinada a instrumentar la declaración constitucional como del dominio público de todas las aguas. Ello, a pesar de que desde mediados de la década de los años setenta del pasado siglo existían estudios y anteproyectos normativos que iban ya en ese sentido, al partir del fenómeno de la unidad del ciclo hidrológico y del principio de gestión integral de los recursos hidráulicos. A ello cabe agregar que el primer reglamento de esta ley se dictó más de diez años luego de su entrada en vigencia.

En cuanto a temas como el cambio climático y el calentamiento global, y su vinculación con el régimen jurídico de las aguas, existe alguna regulación dispersa tanto en la Ley de Aguas, como en la normativa sectorial más

vinculada con la protección civil y la prevención de riesgos y desastres. No obstante, el sistema de planificación que estos instrumentos ordenan establecer no ha sido instrumentado mínimamente. Y, por otra parte, el gobierno venezolano no parece haber cumplido sus compromisos convencionales en estas materias, si se parte del hecho de que los informes técnicos que presenta tienen un desfase de varios años en cuanto a los datos aportados.

Por su parte, la organización administrativa e institucional para la gestión de los recursos hídricos se concentra en el nivel de la Administración Pública Nacional Central, a pesar de que las disposiciones constitucionales regulan una competencia concurrente entre los diversos ámbitos político-territoriales (nacional, estatal y municipal). Hasta donde se tiene conocimiento, ello no ha sido sustancialmente modificado por la entrada en vigencia de la Ley de Aguas, a pesar de que este instrumento plantea una profusa organización administrativa, que en principio debería dar cabida a la participación de la sociedad civil en diversos aspectos de la planificación, la gestión y el aprovechamiento del recurso.

En relación con los regímenes de control y sancionador, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, el régimen legal venezolano se caracteriza por su severidad, llegando incluso a establecer disposiciones de dudosa constitucionalidad que resultan de difícil armonización con los principios del derecho sancionador, tales como la presunción de inocencia o la culpabilidad como premisa para la imposición de las sanciones. No obstante, como es común en este y otros ámbitos, la dureza de tales previsiones contrasta con su escasa efectividad práctica.

En todo caso, la situación actual de precariedad en que se encuentra, por ejemplo, el servicio público domiciliario de abastecimiento de agua potable y saneamiento, muestra que no basta con establecer un marco legal adecuado. Y es que si no existe la voluntad política, la organización administrativa y los recursos financieros correspondientes, una mera revisión del derecho positivo puede ofrecer un panorama incompleto dado su eventual contraste con la realidad.

De allí que, con perspectivas de futuro, habrán de evaluarse los mecanismos legales, administrativos e institucionales bajo el prisma de su eficiencia, eficacia y efectividad, partiendo de una información actualizada y confiable que permita establecer un diagnóstico integral de la situación de los recursos hídricos en Venezuela.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. “Leyes orgánicas sobre el poder popular y el Estado comunal (los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)”, en *Colección Textos Legislativos*, n.º 50, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2011.
- ARTEAGA, ALBERTO; ALEXANDER LUZARDO, JULIO MAYAUDÓN et al. *Ley penal del ambiente. Exposición de motivos y comentarios*, Valencia, Editores Vadell Hermanos, 1992.
- AZPURÚA, PEDRO PABLO y ARNOLDO GABALDÓN. *Recursos hidráulicos y desarrollo*, Madrid, Editorial Tecnos, 1975.
- BREWER-CARIAS, ALLAN. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1976.
- BREWER-CARIAS, ALLAN. “La Ley Orgánica de la Administración Central de 1976 y la reforma administrativa”, en *Estudios sobre la reforma administrativa*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1980.
- BREWER-CARIAS, ALLAN. “Estudio sobre el régimen de las aguas, Ley de Aguas”, en *Colección Textos legislativos*, n.º 41, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.
- BREWER-CARIAS, ALLAN. *Tratado de Derecho Administrativo, Derecho Público en Iberoamérica*, Madrid, Civitas, Thomson Reuters y Editorial Jurídica Venezolana, vol. II, 2013.
- D’ALESIO, MARÍA GABRIELA. *Afectación constitucional de las aguas*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, trabajo de grado, 2010.
- DE LOS RÍOS, ISABEL. *Derecho del ambiente. Especial referencia a las disposiciones penales*, Caracas, Editora Isabel de los Ríos, 1994.
- DE LOS RÍOS, ISABEL. *Comentarios a la Ley Penal del Ambiente*, Caracas, s/e, 2012.
- DE LOS RÍOS, ISABEL. “Carencias y debilidades de la legislación venezolana sobre cambio climático”, en *Cambios climáticos, tratados ambientales y derechos humanos*, Río de Janeiro, Grupo Multifoco, 2018.
- DE ONDIZ, JOSEBA. “Proyecto de Ley de Aguas de 1976”, en AA.VV. *Recursos hídricos en Venezuela. VI Seminario Aspectos legales en la administración y manejo de los recursos hídricos*, año 3, n.º 11, Caracas, Publicaciones de la Comisión de Estudios Interdisciplinarios, Universidad Central de Venezuela, 2000.

- DÍEZ DE ARCONADA, MERCEDES. “Leyes y normas para la gestión de recursos hídricos” en AA.VV. *Recursos hídricos en Venezuela. VI Seminario Aspectos legales en la administración y manejo de los recursos hídricos*, año 3, n.º 11, Caracas, Publicaciones de la Comisión de Estudios Interdisciplinarios, Universidad Central de Venezuela, 2000.
- FEBRES, MARÍA ELENA. “La tutela constitucional de las aguas”, en ASDRÚBAL, GRILLET CORREA (coord.). *Libro Homenaje a Enrique Tejera París*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2008.
- FERNÁNDEZ MORALES, JUAN CARLOS. *Administración del agua. Estudio comparativo entre el Derecho español y venezolano*, Mérida, Universidad de Los Andes, 2007.
- FERNÁNDEZ MORALES, JUAN CARLOS. “Régimen administrativo de las aguas en Venezuela (Referencia especial a la Ley de Aguas)”, *Revista Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad*, n.º 33, Mérida, Universidad de Los Andes, 2007.
- FERNÁNDEZ MORALES, JUAN CARLOS. “Los usuarios y la gestión del agua (Estudio comparativo entre el Derecho español y venezolano)”, en *Revista Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad*, n.º 35, Mérida, Universidad de Los Andes, 2009.
- FERNÁNDEZ MORALES, JUAN CARLOS. “Descentralización de la prestación de los servicios de agua potable y recolección de aguas servidas a la comunidad organizada”, *Revista Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad*, n.º 39, Mérida, Universidad de Los Andes, 2013.
- GIL CASTILLO, ROBERTO. *La protección penal del agua: un análisis de la ley penal del ambiente*, Caracas, Livrosca, 2000.
- GONZÁLEZ LANDAZÁBAL, ÁNGELA. *Informe nacional sobre la gestión del agua en Venezuela*, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Caracas, Organización de las Naciones Unidas (ONU), enero de 2000.
- GRAU FORTOUL, GUSTAVO. “La procedencia de indemnización a titulares de derechos sobre bienes demaniales”, *Anuario de Derecho Público de la Universidad Monteávila*, Caracas, Centro de Estudios de Derecho Público, 2008.
- HERNÁNDEZ, HÉCTOR. “Vinculación entre las leyes hidrológicas y la gestión de áreas protegidas”, en AA.VV. *Recursos hídricos en Venezuela. VI Seminario Aspectos legales en la administración y manejo de los recursos hídricos*, año 3, n.º 11, Caracas, Publicaciones de la Comisión de Estudios Interdisciplinarios, Universidad Central de Venezuela, 2000.

- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, JOSÉ IGNACIO. “La ordenación jurídica del agua en Venezuela”, en GABRIELA CREPALDI (coord.). *Perfiles de la ordenación jurídica del agua en Italia, España y América Latina*, Italia y España, Giappichelli Editore y Tirant lo Blanch, 2017.
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE, VÍCTOR RAFAEL, “El servicio público domiciliario de agua potable y saneamiento”, en VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE (dir.). *Los servicios públicos domiciliarios*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, Centro de Estudios de Regulación Económica, Universidad de Monteávila, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), 2012.
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE, VÍCTOR RAFAEL, “El régimen internacional del agua potable y el saneamiento (Homenaje a Sebastián R. Martín-Retortillo y Baquer)”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia (Homenaje a juristas españoles en Venezuela)*, n.º 8, Caracas, 2017.
- HIGUERAY, ÁNGEL; MARÍA MANUELA GONZÁLEZ y LOURDES TRUJILLO. “Situación actual del suministro de los servicios de agua en Venezuela”, *Revista de Economía Social*, vol. 12, n.º 24, Mérida, Universidad de Los Andes, 2012.
- LÁZZARI, CHARLES. “Vinculación entre las leyes hidrológicas y el ordenamiento territorial”, en AA.VV. *Recursos hídricos en Venezuela*, VI Seminario Aspectos legales en la administración y manejo de los recursos hídricos, año 3, n.º 11, Caracas, Publicaciones de la Comisión de Estudios Interdisciplinarios, Universidad Central de Venezuela, 2000.
- LEÓN GONZÁLEZ, JOSÉ DE JESÚS; YAJAIRA OVALLES DE CABEZA, GUSTAVO ELÍAS RAMÍREZ et al. “Comentarios a la nueva Ley penal del Ambiente y su concordancia con otras normas vigentes”, *Revista Derecho y Reforma Agraria Ambiente y Sociedad*, n.º 38, Mérida, Universidad de Los Andes, 2012.
- MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN. *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*, Caracas, COPLANARH, 1976.
- MEANO, FRANCISCO. *Régimen legal de las aguas en Venezuela*, 2.ª ed., Caracas, Editorial Arte, 1979.
- MEJÍA, ALFONSO. “El régimen administrativo y civil de las aguas corrientes en la legislación venezolana”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 9, n.º 1-2-3-4, Caracas, 1944.
- MEIER, HENRIQUE. “De las aguas como bienes (Código Civil) a las aguas como recursos naturales renovables (Constitución Nacional-Leyes especiales)”, *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 20, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1974-1975.

- MEIER, HENRIQUE. “La afectación de las aguas del dominio público a la realización de la reforma agraria en el Derecho de aguas vigente y el proyecto de Ley de Aguas”, *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 23, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1976-1977.
- MEIER, HENRIQUE. “¿Existe un derecho de propiedad privada sobre las aguas en el ordenamiento jurídico venezolano?”, *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 25, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1977-1978.
- OLLARVES IRAZÁBAL, JESÚS. *El derecho humano al agua y al saneamiento*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2017.
- RIESTRA, LUCAS. “Proyecto de Ley de Aguas de 1997”, en AA.VV. *Recursos hídricos en Venezuela. VI Seminario Aspectos legales en la administración y manejo de los recursos hídricos*, año 3, n.º 11, Caracas, Publicaciones de la Comisión de Estudios Interdisciplinarios, Universidad Central de Venezuela, 2000.
- SANDÍA DE SEGNINI, MARÍA ELENA. *El régimen jurídico de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2002.
- SÁNCHEZ FALCÓN, ENRIQUE. *Estado comunal y Estado federal en Venezuela: ¿son constitucionalmente conciliables ambas formas de Estado?*, Caracas, Fundación Manuel García Pelayo, 2017.
- SÁNCHEZ PULIDO, EÓLIDA. *Derecho y administración del agua*, Mérida, Universidad de los Andes, 1977.
- TORREALBA SÁNCHEZ, MIGUEL ÁNGEL. “El procedimiento administrativo de concesión por adjudicación directa de uso y aprovechamiento de recursos hídricos”, *Revista de Derecho*, n.º 10, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2003.

No parece exagerado afirmar que el derecho de aguas adquirió vida propia respecto de las antiguas categorías del derecho administrativo, en particular la del dominio público, que parece desueta y poco actual para responder a las necesidades de protección de los recursos hídricos, pero que se resiste a desaparecer. Parece que la ambientalización del derecho de aguas ha ido en detrimento de su demanialización.

Sin embargo, no se puede negar la importante relación entre el derecho de aguas y el de los bienes públicos. Con este libro de investigación los miembros de la Red Internacional de Bienes Públicos, quieren aportar desde el derecho administrativo y, en particular, desde los bienes públicos, una visión original acerca de las transformaciones recientes del derecho de aguas y su incidencia en los países objeto de análisis.

