



Agua, ambiente y desarrollo

PAPELES DE **PEDRO PABLO AZPÚRUA**



Fundación
POLAR

CAPÍTULO PRIMERO

RÉGIMEN LEGAL
DE LAS AGUAS



Fundación
POLAR



LA LEY DE AGUAS:

Análisis,
estudio y
proposición



Fundación
POLAR



Al dominio público pertenecen y deben pertenecer la mayoría de las aguas: sólo por excepciones, cada vez más restringidas, pertenecerían al dominio privado, si han de rendir ellas toda la utilidad, todo el beneficio, todas las aplicaciones de que son capaces.

Francisco Meaño¹

PRESENTACIÓN

La Dirección General de Planificación y Ordenación del Ambiente, del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, dentro del campo de su responsabilidad hacia el logro del desarrollo del país, debe dar una respuesta acertada a la planificación para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, en el entendido de que el agua es un factor condicionante y dinamizante del desarrollo, además de ser vital e insustituible.

Es por ello que COPLANARH, primero como comisión adscrita al MOP y hoy como parte de esta Dirección General, ha logrado reunir, bajo la dirección inteligente, infatigable y perseverante del Dr. Pedro Pablo Azpúrua, un valioso grupo de profesionales de distintas disciplinas, que formados dentro de la hidráulica y en diferentes momentos han contribuido a la elaboración de un Proyecto de Ley de Aguas, ajustado a las necesidades presentes del país pero con proyección de futuro y que da respuesta a una sentida problemática de nuestro desarrollo.

1. Legislación Vigente sobre Aguas, Suelos y Materias conexas. Primeras Jornadas Venezolanas de Riego. "Memoria". Caracas, 1966.

Creemos oportuno y necesario publicar no sólo el proyecto de Ley de Aguas, que por instrucciones de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara del Senado y posteriormente de la Comisión Especial de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Diputados se revisó y ajustó, en lo posible, a las observaciones que fueron planteadas en el seno de las mismas, por representantes de los diversos sectores del país, sino que, además, se presenta un amplio informe que analiza y fundamenta técnicamente los aspectos más resaltantes del proyecto.

Esta publicación tiene como objetivo fundamental facilitar la participación de la colectividad en el ejercicio de su responsabilidad, porque al legislar sobre el agua se está legislando sobre la vida misma, y frente a ello nadie puede permanecer indiferente.

El presente trabajo, tal como en diversas oportunidades ha sostenido su autor, no es un documento de archivo, es un documento para despertar la conciencia ciudadana y la responsabilidad de aquellos que conocen la materia y están llamados a discutirlo y comentarlo y, si fuere el caso, defenderlo dentro de esa visión futura con que estamos obligados a manejar hoy el agua.

En este sentido la Dirección General Sectorial de Planificación y Ordenación del Ambiente se enorgullece de presentar el trabajo del Dr. Pedro Pablo Azpúrua, con el convencimiento del verdadero valor y oportunidad del mismo y la absoluta seguridad de encontrar respuesta no sólo dentro de las Cámaras Legislativas, sino también de todo aquel que tiene conciencia de que el agua es parte insustituible del patrimonio natural que debemos administrar para satisfacer las necesidades permanentes de la humanidad.

Elaborado por: **Pedro Pablo Azpúrua Q.**

Con colaboración de:²

*Migdalia Alonzo R., Beatriz Armada P., Allan R. Brewer Carías,
Guaicaipuro Martínez M., Ana María Ruggieri de Rodríguez,
Isabel Boscán de Ruesta, Norma Izquierdo de Scheele,
Cecilia Sosa G.*

Con la asistencia de:³

*Francisco Aguerrevere, Juan José Bolinaga, Judith R. Bentata,
Eduardo Buroz Castillo, Maritza de Caldentey,
Guillermo Colmenares Finol, Arnoldo J. Gabaldón B.,
Antonio Gordils, Pedro Grases, Juan Guevara Benzo,
Eloy Lares Monserratte, Charles Lázzari, Enrique Meier E.,
José Luis Méndez Arocha, Tomás Polanco A., Trina Tortolero,
Aurelio Useche K.*

Y con el Apoyo de:

*Oswaldo Ferro Maggi, Loly Álvarez F. y el equipo de secretarías
de la Sección de Informes de Control de Proyectos de Edelca.*

2. Agradezco toda la colaboración en la preparación de este informe, en el cual he tratado de tener la más amplia participación, como ha sido el espíritu de COPLANARH desde su creación.

3. Los colaboradores y quienes han asistido en la elaboración del informe pueden no compartir necesariamente todas las ideas y opiniones aquí expuestas.

Nota: Han sido citados por el más estricto orden alfabético.



Fundación
POLAR

Dedicatoria:

A Chepita Calcaño de Azpúrua quien con su inteligencia, sumada a su tolerancia, aportes y comprensión por el tiempo que he dedicado a este informe, ha permitido hacerlo posible.

A la memoria de Francisco Azpúrua-Feo, de María Teresa de Azpúrua-Feo y de Pedro Pablo Azpúrua Huizi, quienes señalándome caminos de honradez, patriotismo y tenacidad, me daban bríos para no decaer ante las dificultades.

A mis hijos y a los jóvenes profesionales con quienes he trabajado por muchos años, y cuya colaboración y asistencia ha contribuido al logro de este trabajo, especialmente a Guaicaipuro Martínez M., Beatriz Armada Pérez y Cecilia Sosa G.



Fundación
POLAR



Í N D I C E **CAPÍTULO PRIMERO**

- **SECCIÓN PRIMERA**
 - **Bases para el Informe de la Comisión Especial del Senado**
 - I. Introducción.
 - II. Antecedentes, objeto y necesidad de una Ley de Aguas.
 - III. Síntesis de las opiniones de las personas representantes de los diversos sectores sobre el Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo Nacional.
 - IV. Acotación final.

- **SECCIÓN SEGUNDA**
 - **Bases jurídicas y técnicas para la administración integral de las aguas**
 - I. Aspectos generales.
 - II. La unidad del ciclo hidrológico como fundamento del régimen jurídico-administrativo integral de las aguas.
 - III. Problemática de la Declaratoria General de las Aguas como del dominio público.
 - a. *Nociones generales sobre dominio público.*
 - b. *Evolución del régimen legal de las aguas en Venezuela.*
 - c. *Necesidad de la declaratoria del dominio público.*
 - d. *Fundamento constitucional de la declaratoria de dominio público de las aguas, y los efectos de la declaratoria.*
 - IV. Régimen de administración y aprovechamiento de las aguas.
 - a. *Aspectos generales.*
 - b. *La administración de las aguas.*
 - c. *Régimen de utilización de las aguas establecido en el Proyecto de Ley.*
 - d. *Modo de aprovechamiento de las aguas: obras hidráulicas y servidumbres.*
 - e. *De la propiedad predial y el uso de las aguas.*
 - V. El catastro: el inventario de los ríos, de los cuerpos de aguas, y el de las obras hidráulicas y de su funcionamiento.
 - VI. Acotación final

- **BIBLIOGRAFÍA**

- **ROGATORIA A LA CÁMARA DE DIPUTADOS, COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS, SOBRE LA LEY DE AGUAS**



Fundación
POLAR



SECCIÓN PRIMERA

Bases para el
Informe de la
Comisión
Especial del
Senado



Fundación
POLAR

*Yo no escribo por provocar, como
han insinuado algunos críticos,
acaso un poco ansiosos de que así fuera.
Lo que me interesa es convencer.*

J. K. Galbraith¹

I. INTRODUCCIÓN

El aprovechamiento de los recursos hidráulicos ha traído con frecuencia múltiples polémicas y malentendidos en los que entran en juego valoraciones de muy distinta índole. Detrás de cada una de éstas hay ciertamente toda una historia y diversas motivaciones; inmovilismos particularistas, cerrados dogmatismos, intereses económicos que quieren prevalecer, y también la lógica pasión que supone la defensa de los derechos e intereses, sobre los que las obras hidráulicas inciden en la mayoría de los casos, vinculados a una forma de ser o de existir. Hay quienes creen que las obras eran necesarias e imprescindibles, mientras otros sostienen que podrían o pueden realizarse a menor costo social y humano, satisfaciendo igualmente las necesidades que tratan de resolverse. De todos modos el cambio más trascendental que la superficie de la tierra ha sufrido es en gran parte consecuencia del aprovechamiento de los recursos hidráulicos.

Ahora bien, hay valiosos argumentos de diferentes tipos que exigen que el país disponga de un ordenamiento jurídico para las aguas con visión de futuro. Esta afirmación encuentra base indiscutible en el terreno de los principios, tales como: nadie puede desperdiciar las aguas o abu-

1. *El nuevo Estado Industrial* (1974). Colección Demos. Editorial Ariel. Barcelona, España, p. 12.

sar de ellas; prohibición del mal uso de los recursos hidráulicos; necesidad de establecer su máximo aprovechamiento. Todos estos postulados se acentúan cada día por la conciencia que se ha tomado sobre la importancia del uso del recurso y la tendencia a su escasez, pero son aspectos que se preconizan sin que hayan llegado en nuestro país a alcanzar hoy el carácter de “superestructura” de las costumbres, que conduzcan a un racional uso de las aguas, a fin de prever los conflictos que puedan sucederse en el futuro y por tanto analizar su aprovechamiento con criterio prospectivo.

Es más, el logro de un ordenado y máximo aprovechamiento de los recursos hidráulicos, con el propósito de impedir su pérdida y deterioro, constituye uno de los puntos de apoyo en los que la mayoría de los países desarrollan su política hidráulica como condición muy importante para su desarrollo. Desde esta perspectiva, nada puede objetarse al aprovechamiento de las aguas regido por los postulados anteriormente señalados, más aún en nuestros días cuando las demandas actuales de agua y los problemas de contaminación son relativamente insignificantes, si los comparamos con los requerimientos futuros y frente a la complejidad que puede llegar a tener el problema de la polución.

Los criterios y principios rectores para un ordenado y planificado aprovechamiento de las aguas son aceptados y hasta apoyados unánimemente en su carácter abstracto, pero, cuando se transforman en términos jurídicos y nace, por así decirlo, un texto normativo concreto, comienzan las dificultades, sea porque no han sido bien interpretados los criterios o porque éstos, a su vez, causan reacción en el estatus actual de los aprovechamientos de aguas. Presiones adversas pueden modificar el proyecto original pudiéndose llegar hasta la deformación de los criterios iniciales con graves perjuicios para la finalidad propuesta. Sin embargo, las modificaciones y recomendaciones que resulten procedentes deben incorporarse, siempre y cuando no alteren los principios básicos contenidos en las normas de la ley.

De todos modos, ya en el terreno puro del derecho, es necesario recordar que las aguas son un tema testigo, en orden a comprobar si el derecho es un puro arbitrio político o, por el contrario, es un límite a ese poder político, como una puerta de frontera de la actuación que el mismo Estado se impone. Dilema que cobra especial relevancia cuando se norma un recurso o un bien vital para muchas de las actividades del hombre o como

alternativa necesaria para muchas otras, pero en todo caso imprescindible para el crecimiento y aun para la existencia misma del país.

Las situaciones a las que genéricamente se ha aludido requieren enjuiciarse con extraordinaria medida y objetividad, sin dejar de considerar los planteamientos técnicos derivados de las aludidas situaciones reales, como son los intereses económicos que en cada uno de los casos entran en juego. Pero también es necesario asumir, en relación con la Ley de Aguas, una actitud que esté por encima de todo interés parcial o individual. Es decir, que los aprovechamientos sean en beneficio colectivo, públicos o privados, y de esta manera evitar un deterioro que presenta síntomas de agravación que será cada vez más difícil de superar en beneficio de los usuarios actuales y potenciales del recurso. Se trata de actividades inherentes al desarrollo que progresivamente reclaman mayores caudales del limitado recurso, los cuales se ven cada día más mermados precisamente por la razón misma de esas actividades. He ahí los términos de la aparente contradicción que deben ser satisfactoriamente resueltos para beneficio de la colectividad.

La Ley de Aguas supone, evidentemente, una opción política que comprende muy importantes aspectos económicos y sociales y, aun cuando el aspecto jurídico es de la mayor relevancia, quede bien entendido que a todo lo que se haga referencia tendrá las limitaciones propias que lo jurídico impone. Por otra parte, tenemos que esta opción, que es eminentemente política, ¿la política hidráulica como parte de un marco de referencia que establece la política de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente?, a su vez tiene que responder al mandato constitucional de encaminar su explotación al beneficio colectivo de los venezolanos.

El Senado de la República, al considerar la importancia de la promulgación de una Ley de Aguas, designó una comisión especial cuyo objetivo fundamental era el estudio y análisis del Proyecto de Ley de Aguas presentado por el Ejecutivo Nacional. La Comisión fue constituida por el senador Pablo Herrera Campíns, quien la preside, y por los senadores Aquiles Orúa, Rafael Ledezma M., José Luis González Páez, José Luis Zapata, Germán Briceño Ferrigni y Fernando Travieso R. y quedó instalada el 18 de noviembre de 1976.

La comisión especial, en relación con la Ley de Aguas, se trazó como metodología de trabajo la revisión del proyecto de Ley de Aguas, a fin de dar cumplimiento al objetivo de su misión:

Conocer todos sus antecedentes, oír la opinión de los representantes de los diversos sectores del país, así como de los asesores técnicos y jurídicos pertenecientes a los poderes Legislativo y Ejecutivo; otorgarle la mayor coherencia en su estructura y contenido con el objeto de lograr el apoyo unánime, que permita un acuerdo en su aprobación como Ley de la República y hacerla cónsona con las últimas leyes referidas al ambiente, a los recursos naturales y a una democratización del aprovechamiento de las aguas.

En tal sentido cabe afirmar que el planteamiento de una reordenación jurídica del aprovechamiento de los recursos hidráulicos ha sido oportuno y es apremiante; que las fórmulas recogidas en el Proyecto de Ley de Aguas son jurídicamente procedentes; que las soluciones que se establecen responden a un número considerable de casos y experiencias, y que, incluso desde una perspectiva constitucional, constituye un claro ejercicio de funciones para las que está habilitada y obligada la Administración.

La renovación del derecho es por lo tanto, no un fenómeno abstracto sino concreto y tampoco particular de Venezuela, sino generalizado, al menos en nuestra América y quizás a todo el mundo en desarrollo.

Tomás Polanco A.²

2. *Esquema de un Nuevo Derecho*. Italgráfica S.R.L. Caracas, 1967.

Lo referente a las aguas no ha sufrido alteración alguna, es decir que se ha mantenido el texto de la Ley de 1953. La materia relacionada con las aguas, era de tal importancia que bien merecía un tratamiento especial. Las disposiciones legales que se relacionan a las aguas se encuentran diseminadas. Se impone la necesidad de reagruparla en un solo cuerpo legal... En este sentido se encuentra actualmente en estudio un anteproyecto de Ley de Aguas que en su oportunidad será introducido a la consideración de las honorables Cámaras Legislativas...

Diario de Debates del Congreso³

II. ANTECEDENTES, OBJETO Y NECESIDAD DE UNA LEY DE AGUAS

La Comisión Especial del Senado para el Estudio del Proyecto de la Ley de Aguas decidió en primer lugar solicitar para su conocimiento, los documentos de apoyo y demás recaudos del mismo, los cuales fueron considerados tanto en sus aspectos jurídicos como en lo que a técnica de administración hidráulica se refiere.

El Proyecto de Ley de Aguas introducido al Congreso Nacional el 2 de noviembre de 1976 es el resultado de un exhaustivo estudio de la

3. Diario de Debate del Congreso Exposición de Motivos de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas. Mes VI, N° 54, 3 de noviembre de 1965, p. 1663.

problemática hidráulica del país, iniciado hace más de doce años en forma continua y sistemática con participación de profesionales de diversas disciplinas en la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH), la cual fue creada con el propósito fundamental de elaborar los instrumentos necesarios para una ordenada y planificada administración del recurso de agua. Como tales se entienden: un Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, una Ley de Aguas, y la institución administrativa competente; toda vez que ya se han comenzado a sentir los perjuicios resultantes de una anárquica e improvisada forma de aprovechamiento.

Para estos trabajos se les prestó la mayor atención a todos los estudios realizados con anterioridad a la elaboración del Proyecto, relacionados con la planificación de los recursos agua y suelo, así como los realizados para poder prestar servicio de acueductos, y también los relativos a cloacas y drenajes del medio urbano. Del mismo modo se analizaron principalmente los estudios jurídicos del Dr. Francisco Meaño y los anteproyectos de ley contratados al Dr. Guillermo J. Cano (1963).

La elaboración del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos planteó la necesidad de un ordenamiento legal e institucional que contemplara los postulados fundamentales del régimen de aprovechamiento de las aguas. Un componente esencial para la aplicación, tanto de la ley como del plan, lo constituye la organización institucional, de la cual sólo existe en el proyecto aquello que resulta imprescindible para ligarla a la estructura administrativa creada por la Ley Orgánica de la Administración Central.

Además, en lo que se refiere a la aplicación espacial de la ley, se prevé la forma de realizar las trasvases y las autoridades que pueden autorizarlas no sólo en el ámbito de los aspectos regionales y subregionales y de las cuencas entre sí para el transporte de aguas de una a otra área territorial, sino que se jerarquizan estas actividades desde aquellas que implican obligatoria aprobación por parte del Congreso de la República (justificado por un más homogéneo desarrollo del país), hasta los actos administrativos que se realizarían a nivel local, pasando por las que son competencia del Presidente de la República o del Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Se puede observar en la intención de los promotores de la ley, la búsqueda de una definición para la administración de las aguas en forma

tal que sirva de instrumento para una razonable explotación de las mismas, así como para el manejo y operación de las obras hidráulicas y de los caudales disponibles, coadyuvantes imprescindibles a la ordenación del territorio.

Fueron planteadas las razones de lo que era preferible, si emprender primero la elaboración del plan; o disponer previamente de una ley de aguas. Se decidió que había que laborarlos simultáneamente puesto que la ley iba a normar una administración ordenada o planificada de las aguas, que sólo podía realizarse si se disponía de un plan de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, y viceversa. Bajo este régimen, el plan requiere de la ley para su mejor aplicación.

La pluralidad de cuestiones implícitas en la ordenación jurídico-administrativa de las aguas obligó a considerar los antecedentes y la experiencia acumulada, puesto que los hechos del pasado, sin que deban ser determinantes, pueden contener saludables advertencias; así mismo, se planteó la necesidad de mirar hacia el futuro con el objeto de conocer los requerimientos de aguas tanto en cantidad como en calidad, a fin de propiciar su protección contra agentes contaminantes y de esta manera evitar que el recurso se transforme en factor limitante del necesario desarrollo o del progreso integral del país.

La comisión especial conoció los trabajos jurídicos realizados por COPLANARH que, desde su inicio, convino con el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela emprender un amplio y detallado trabajo denominado “Bases para un estudio sobre el régimen legal de las aguas en Venezuela”, el cual comprendió seis partes: la evolución histórica; los antecedentes legislativos; la ordenación sistemática de la legislación vigente; la doctrina administrativa; la jurisprudencia; la aplicación del régimen legal, usos, costumbres y prácticas administrativas, y la bibliografía sobre aspectos jurídicos. Paralelamente a estos trabajos se llevó a cabo un análisis de los modelos existentes en el derecho comparado sobre aprovechamiento de las aguas y organización administrativa, y además numerosas monografías sobre las instituciones de nuestro ordenamiento jurídico, dominio público, concesiones, etc., con lo cual se puede afirmar que pocos proyectos legales han sido sometidos a tan exhaustivos estudios previos.

Su justificación general se fundamentó en la búsqueda de un mayor conocimiento de nuestra realidad a través de un profundo examen de

nuestro derecho vigente y de su aplicación práctica; un estudio de la doctrina científica relativa al tema; y un conocimiento preciso sobre las experiencias que ofrece el derecho comparado.

La labor realizada no se limitó a recopilar las múltiples normas legales sobre aguas, dispersas a través de la legislación venezolana. Se establecieron criterios y principios para el reordenamiento jurídico de las aguas, los cuales fueron acogidos en el proyecto e inspiraron su redacción; se procedió en forma sistemática con el fin de ordenar todo lo que a las aguas se refiere siendo ellas el objeto de la ley, sin dejar de considerar el campo de la actividad humana que le es subsecuente. Se abarcaron todos los fines y usos de agua, estados físicos; y los efectos, útiles y nocivos, en cuanto son susceptibles de regulación jurídica y en tanto ésta sea necesaria para un régimen de concesiones y servidumbres, así como las obras hidráulicas que hacen posible su aprovechamiento. Se incluyeron, así mismo, todas las normas referentes a organización, competencia y funcionamiento de la “autoridad única” de las aguas como responsable de la administración de su aprovechamiento, hoy concretada en la competencia del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Ahora bien, el fundamento de la reordenación jurídica se sustenta en un principio técnico como es la “unidad del ciclo hidrológico” el cual puede demostrarse con todo rigor científico. De la misma forma ha sido aceptado por los textos legales coetáneos, y todo el desarrollo del proyecto de la ley conserva la unicidad para garantizar la racional administración del recurso.

La comisión especial consideró aconsejable conocer la evolución y las diferentes versiones del proyecto, así como las razones que privaron en cada una de ellas y, en tal sentido, analizó el documento titulado “Criterios y principios para el reordenamiento jurídico de las aguas”,⁴ ampliamente divulgado por COPLANARH, donde se dan las razones técnicas y jurídicas para elaborar la Ley de Aguas. También conoció un documento interno más detallado que sirvió de base para la elaboración del anteproyecto de ley.⁵

4. Venezuela. COPLANARH, *Criterios y principios básicos para un reordenamiento jurídico de las Aguas*. Publicación Especial. Caracas. Agosto de 1974.

5. Azpúrua P. P. y C. Sosa de Mendoza. “Documento interno para elaborar una Ley de Aguas” (mecanografiado inédito). COPLANARH. Caracas 1974.

La Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, a la cual fue presentado el anteproyecto de ley elaborado por su Secretaría Ejecutiva, recomendó que se sometiera a la consideración de los consultores jurídicos de todos los organismos representados en ella.

Sobre la base de los dictámenes rendidos oficialmente por los organismos que intervienen en el manejo y administración de la alícuota del recurso sectorialmente, así como los dictados por algunos juristas en el libre ejercicio de la profesión, a quienes se les pidió su opinión, el equipo legal de la Secretaría Ejecutiva de COPLANARH preparó una nueva versión, la cual fue aprobada y sometida a la consideración del Consejo de Ministros. El Presidente de la República ordenó enviarla a la Comisión Nacional de Legislación, Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia. Una vez analizados los recaudos por una subcomisión y pronunciada esta Comisión, el equipo legal de COPLANARH estudió esta nueva versión que con algunas modificaciones fue aprobada por la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, en el año de 1975, y presentada al Ministro de Obras Públicas, quien la sometió a la consideración del Consejo de Ministros.

El Presidente de la República, una vez oída la opinión del Consejo de Ministros, decidió aprobarla en principio y enviarla a la Procuraduría General de la República para darle una redacción cónsona con la tradicional técnica legislativa venezolana. A estos efectos, la Procuraduría convocó al equipo legal de COPLANARH, y se realizaron diversas reuniones, encomendándose a este equipo preparar la redacción de un nuevo proyecto que incorpora las recomendaciones de la Procuraduría. Dicho documento fue revisado por la Procuraduría, la cual decidió redactar una nueva versión. Ésta fue sometida a la consideración del equipo legal y de los juristas asesores de COPLANARH.⁶ Sobre esta versión del proyecto de ley, se convino en realizar una nueva en forma conjunta por ambas instituciones, la cual fue consultada a los asesores técnicos de COPLANARH,⁷ quienes a su vez llevaron a cabo numerosas entrevistas con el sector privado, dando como resultado una nueva proposición que estudiada por la Consultoría Jurídica del Ministerio de Obras Públicas

6. Entre los que se contaba el Dr. Allan Randolph Brewer Carías.

7. La consulta hecha a Pedro Pablo Azpúrua Q. está contenida en el memorándum del 24-8-1976 para el Ministro de Obras Públicas. "Comentarios al Proyecto de Ley de Aguas entregado por el procurador Eduardo Ramírez López a la Comisión de Juristas que lo asesoraron (martes, 13 de julio de 1976)".

y el Asesor del Despacho, con el conocimiento del Procurador General de la República, dio origen a una última versión, aprobada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y presentada oficialmente al Senado por el Ministro de Obras Públicas el 2 de noviembre de 1976 como ya se ha señalado.

La comisión especial, como complemento al estudio de todo este material enviado por COPLANARH, citó a los funcionarios de ese organismo y al consultor jurídico del Ministerio de Obras Públicas, para oír las razones y argumentos que privaron en la elaboración del proyecto sometido a su consideración. También conoció las opiniones emitidas por diversos profesionales venezolanos en materia de aguas, especialmente en la oportunidad de plantearse su régimen jurídico en relación con los comentarios de los dos últimos códigos civiles. Estos profesionales fueron los doctores: Luis Sanoja, Nicomedes Zuloaga Tovar, Francisco Meaño, Alfonso Mejía, Pedro Manuel Arcaya, Pedro Itriago Chacín, Alejandro Pietri (h), Federico Álvarez Feo, José Loreto Arismendi y el Ing. Germán Jiménez. Asimismo, se insiste en que en lo referente a nuestra legislación se ha tratado de revisar lo que se ha planteado y todo lo que se ha propuesto, muy especialmente lo escrito por el tratadista Francisco Meaño.

En cuanto a experiencias extranjeras, se analizaron las tendencias más recientes en Iberoamérica, España, Italia, Francia e Israel, y en Norteamérica particularmente las de los estados de Texas y Florida, tanto en el derecho comparado como en el análisis de la tendencia de la legislación de agua. También se han consultado los estudios de Sebastián Martín Retortillo, especialmente aquellos elaborados para COPLANARH^{8 y 9}. Del mismo modo se han analizado los conceptos y la evolución de la legislación de aguas hacia un régimen ambiental de Guillermo J. Cano¹⁰ y Ramón Martín Mateo¹¹; los conceptos de la dinámica del desarrollo de Louis Joseph Lebreton¹²; y la organización del espacio de Jean Labasse¹³.

8. Martín Retortillo, S. *Análisis de los modelos existentes en el derecho comparado sobre aprovechamiento de aguas y su organización administrativa*. COPLANARH. Publicación N° 23, Caracas.

9. Martín Retortillo, S. *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*. COPLANARH. Caracas. Enero 1976.

10. Cano, G. J. *Derecho público y administración de aguas*. Instituto Nacional de Ciencia y Técnicas Hídricas (INELA). Mendoza (Argentina) 1976.

11. Martín Mateo, R. *Derecho ambiental*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1977.

12. Lebreton, L. J. *Dinámica concreta del desarrollo*. Trad. María Luisa Medrano. Segunda edición (ampliada). Editorial Herdet Barcelona (España), 1969.

13. Labasse, J. *La organización del espacio*. Trad. Amalia Álvarez Fraile (revisión y prólogo de José Manuel Casas Torres), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid (España), sin fecha.

Merecen ser destacados los estudios nacionales llevados a cabo especialmente por Brewer Carías,^{14 y 15} Meier Echevarría¹⁶, Sánchez Pulido¹⁷, Sosa G.¹⁸ y Gabaldón Berti¹⁹, en relación con la planificación, aprovechamiento y administración de los recursos hidráulicos conjuntamente con otros recursos naturales.

La comisión especial, una vez que conoció el material de apoyo que sirvió de base a la elaboración del proyecto, y luego de analizarlo pasa a pronunciarse sobre los objetivos que persigue este proyecto.

La materia a regular es, básicamente, el recurso agua para lograr su administración planificada, dentro de una normativa que, sin pretender olvidar los derechos y deberes de los individuos en sus relaciones entre sí y de éstos con el Estado respecto a las aguas, compromete al propio Estado como usuario del recurso, desprendiéndose de esta situación consecuencias jurídicas claramente específicas.

Es definitivo el convencimiento de que es imprescindible acometer el problema de la ordenación y del aprovechamiento de los recursos hidráulicos, no desde el ángulo tradicional de la realización de obras hidráulicas de acuerdo con el interés particular de un organismo o entidad, sino de acuerdo con un proceso de planificación que establezca un ordenamiento de fines y de usos del agua a largo alcance, debidamente dispuestos cronológica y geográficamente, a fin de que se elaboren los programas y proyectos de inversiones y del ordenamiento del recurso, según las necesidades del crecimiento social y económico del país.

En este sentido, el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos²⁰ determina los fundamentos rectores del comportamiento, tanto del organismo responsable del recurso como los de los distintos usuarios de los diversos sectores económicos.

El plan como instrumento de aplicación de la política hidráulica nacional establece:

14. Brewer Carías, A. R. "La reforma del régimen legal de las aguas en Venezuela". Boletín de la Academia de Ciencias políticas y sociales, 1977. N° 66/67, pp. 33-70, Caracas.

15. Brewer Carías, A. R. *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*. Editorial Tecnos. Madrid (España), 1975.

16. Meier Echevarría, E. "Sobre el Proyecto de Ley de Aguas y el ordenamiento jurídico Venezolano". *Jurídica* (Revista del Colegio de Abogados del Edo. Mérida), 1977, Año 5. Tercera Época, pp. 147-180.

17. Sánchez Pulido, E. *Derecho y administración del agua*. Ed. Universidad de Los Andes. Mérida, 1977.

18. Azpúrua, P. P. y C. Sosa de Mendoza. *Venezuela: Bases de una política hidráulica*. Editorial Latina. Caracas, 1972.

19. Azpúrua, P. P. y A. Gabaldón B. *Recursos hidráulicos y desarrollo*, Editorial Tecnos. Madrid (España), 1976.

20. COPLANARH. "Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos". El Plan. Tomo I. Caracas, 1972 (2 tomos).

El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos es un marco de referencia constituido por un conjunto de estrategias y directrices que, dentro de la política general de desarrollo y de un ordenamiento legal e institucional adecuado, permite asegurar la gestión racional del recurso y por tanto establecer una distribución lógica y razonable entre las disponibilidades de agua y las probables demandas.²¹

La ley pretende tener una vigencia mayor que la de un plan a largo plazo para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, puesto que en ella se estatuyen las características, los procedimientos, hasta la forma de llevarlo a término. También establece cómo debe llevarse a cabo la recolección y cómo debe procesarse la información básica a los efectos del plan.

Disponiendo de la ley y del plan se da seguridad a los derechos que se creen a su amparo, y al mismo tiempo se permite continuar con los usos existentes, siempre que las finalidades que ellos persigan estén acordes con el plan, y en caso de no estar acordes con él está implícito que se proceda a la indemnización cuando dichos usos han sido legalmente establecidos por la legislación vigente.

Es novedoso en el proyecto el enfoque que se le da a la Administración Pública como usuario del recurso, sea centralizada, descentralizada, o con patrimonio propio (diferente e independiente del fisco nacional), creándole iguales derechos y obligaciones como a cualquier otro beneficiario de un aprovechamiento. De esta manera, la Administración estaría sujeta a derechos y obligaciones frente a los aprovechamientos de agua, con lo cual se amplía la seguridad jurídica de los particulares, en el sentido de que se controlarán y vigilarán los derechos que se constituyan bajo la Ley de Aguas, la que da lugar también al control y vigilancia de los aprovechamientos que se realicen. De esta manera, los principios de política hidráulica no se establecen solamente para que los particulares actúen de acuerdo con ella, sino también para obligar a su cumplimiento, a la propia Administración (sector público), tanto la centralizada como la descentralizada, dando una mayor seguridad a los usuarios, y promoviendo así una participación en la utilización del agua, sujeta a los mandatos de la política de conservación del recurso, pero atendiendo a

21. COPLANARH. *El Plan Nacional*, Opus cit. p. 61.

los intereses particulares y a los requerimientos del desarrollo del país íntegramente considerados.

El Proyecto de Ley de Aguas se sustenta en torno a cuatro principios básicos:

- **El primero:** La unidad del ciclo hidrológico. El agua es una; una su procedencia, y, lo que está en íntima interrelación, cualquiera que sea la forma en que se manifieste o aparezca.
- **El segundo:** El agua es un recurso natural, sobre el cual no puede legislarse sin tener en cuenta la correlación e interdependencia de todos los recursos naturales.
- **El tercero:** El dominio público del agua. El agua por su naturaleza tiene que ser del dominio público y por consiguiente ser defendida, protegida y aprovechada primordialmente para el bienestar de la colectividad. El tipo de propiedad de las aguas y el régimen aplicable se presentan como la base filosófica de toda la ley, y determinan la selección de las demás instituciones jurídicas que se fijan a lo largo de la misma. Este principio a su vez busca el interés general implicado en los fines que tiene que cumplir el recurso por medio de los diferentes usos y, de esta manera, lograr una ordenada administración del recurso.
- **El cuarto:** La garantía y estabilidad de los derechos. Ello se logra, en primer término, asegurando la continuidad de los aprovechamientos actuales; el cambio de legislación no debe afectar los derechos y funciones en ejercicio; por ello se prevé en las disposiciones transitorias la posibilidad de que quienes usan el agua continúen aprovechándola con el carácter de concesionarios, lo que no implica una modificación sustancial del ejercicio funcional del derecho, ni tampoco significa un enriquecimiento del patrimonio del Estado en menoscabo de los intereses individuales, muy por el contrario es una reafirmación de los intereses actuales y futuros de los individuos que constituyen la comunidad.

Ahora bien, dado el carácter de dominio público de todas las aguas, se propone una clara normativa para reconocer el derecho de los particulares al uso del recurso, por lo que se entiende que el dominio público de las aguas no es obstáculo para que los particulares tengan auténticos derechos de uso, garantizados y protegidos por el Estado.

En este sentido, es procedente mencionar la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa (21-12-1967), que

adopta el criterio expresado en el voto salvado de la sentencia del 9 de marzo de 1939 de la Corte Federal y de Casación.

No debe confundirse el efecto retroactivo de la Ley con su efecto inmediato. Ni se debe creer que abolir facultades y derechos concebidos por la Ley antigua es incurrir en retroactividad; no es crear nuevas situaciones que caen bajo el imperio inmediato y directo de la Ley nueva. Decir que ese poder del Legislador entraña retroactividad es pretender anquilosar la Ley, darle una permanencia indefinida y absoluta, que choca con el adelanto y desenvolvimiento social, con las necesidades del medio y con los requerimientos del bienestar colectivo; sería implantar la norma absurda de que la Ley no puede ser cambiada jamás...

Es obvio que las personas naturales o jurídicas no tienen contra el Estado, o mejor contra el Poder Legislativo, el derecho adquirido de que no se dicten leyes que de alguna manera traigan modificaciones a las cuestiones en que, si estábamos interesados particularmente, también lo está el bien público.^{22 y 23}

De la revisión de los estudios, disposiciones y documentos, la comisión especial obtuvo una visión clara del espíritu de la Ley y de su definido objetivo. La comisión pasó a considerar las opiniones de los representantes de los diversos sectores del país, interesados en el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, convocados para tal efecto, aspectos que serán materia del próximo capítulo.

El derecho es una forma de comportamiento adoptada por la sociedad de inexorable vigencia a la que podrá seguramente recurrir o atenerse el individuo porque está seguro que se le haría cumplir y no iba a ser cambiada de la noche a la mañana.

José Ortega y Gasset²⁴

22. Brewer Carías, A. R. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y estudios de derecho administrativo*. Instituto de Derecho Público. U.C.V. Caracas, 1975. pp 93-94.

23. "Una interpretación de la historia". *Revista de Occidente*. (En *Obras Completas*). Primera edición. Madrid 1962.

24. *Ibidem*.

... el legislador ni expropia unos derechos determinados ni los confisca; sólo establece que un género de bienes no puede ser susceptible de propiedad privada, es decir, que ésta no puede existir, y que la que existía, se extingue por imposibilidad en el objetivo...

A. R. Brewer Carías²⁵

III. SÍNTESIS DE LAS OPINIONES DE LAS PERSONAS REPRESENTATIVAS DE LOS DIVERSOS SECTORES SOBRE EL PROYECTO DE LEY PRESENTADO POR EL EJECUTIVO NACIONAL

La Comisión Especial del Senado una vez analizados los antecedentes del Proyecto de Ley de Aguas, y en especial conociendo el objetivo de la misma, pasó a considerar las diversas opiniones que fueron emitidas por las personas vinculadas de una u otra forma al aprovechamiento de los recursos hidráulicos, con el fin de lograr una mayor participación en el estudio de la ley.

Se consideró conveniente y necesario ampliar la participación ciudadana en el análisis del proyecto, con el objeto de obtener un mayor conocimiento de la receptividad de la colectividad frente a la ley y del mayor o menor grado de la exigencia respecto a la necesidad de contar con una Ley de Aguas, considerando los planteamientos que sobre ella propusiera la comunidad. Al efecto se citaron representantes de los diversos sectores económicos del país, quienes comparecieron ante la Comisión Especial y expresaron su opinión frente al contenido y alcance del proyecto en consideración.

25. "Reforma del régimen legal de las aguas en Venezuela". *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. Año 66/67. Julio/Diciembre 1976. Caracas (Véase COPLANARH, *Criterios y principios para un reordenamiento jurídico de las aguas* 1974).

Con posterioridad a la reunión de instalación, el 18 de octubre de 1976; el 25 de noviembre fueron invitados el Dr. Guaicaipuro Martínez M., consultor jurídico del Ministerio de Obras Públicas y el Ing. José Luis Méndez Arocha, secretario ejecutivo de COPLANARH para la fecha, y el 9 de diciembre fue invitado el Dr. Enrique Meier Echevarría, coordinador del equipo legal de COPLANARH y redactor de la Exposición de Motivos.

El presidente de la Comisión Especial, senador Pablo Herrera Campíns después de estas reuniones resolvió continuarlas para el año 1977 de acuerdo con un programa, donde se pudieran constatar las diversas opiniones que sobre el Proyecto de Ley de Aguas tenían los diferentes grupos e instituciones privadas y personalidades interesadas en la materia.²⁶

Las reuniones que comenzaron el 21 de abril y terminaron el 30 de junio de 1977 fueron las siguientes:

REUNIÓN N° 1

- *Fecha de la reunión:* 21 de abril
- *Asistentes:* Manuel López Contreras, Ernesto Mara, Miguel Parra Kadpa, Jorg Henny y Violeta Rosales.
- *Organismo:* AVEPPA.
- Guaicaipuro Martínez M., Beatriz Armada Pérez y Pedro Pablo Azpúrua.

REUNIÓN N° 2

- *Fecha de la reunión:* 21 de abril
- *Asistentes:* Omar Rumbos, Beatriz Armada Pérez y Pedro Pablo Azpúrua.

REUNIÓN N° 3

- *Fecha de la reunión:* 5 de mayo
- *Asistentes:* Eduardo López de Ceballos y Alfredo Paúl Delfino.
- *Organismo:* Asociación de Ganaderos.
- Guaicaipuro Martínez M., Pedro Pablo Azpúrua.

26. La Comisión Especial pidió ser asistida por Guaicaipuro Martínez y Pedro Pablo Azpúrua Q., quienes habían trabajado en el Proyecto de Ley de Aguas. En vista de que Martínez M. no estaba siempre disponible, por motivos inherentes a su cargo, se sugirió invitar a Beatriz Armada Pérez, para colaborar en todo lo referente a la redacción del informe que Azpúrua Q. debía preparar. Por ausencia de Armada Pérez, Cecilia Sosa G. de Mendoza continuó con el trabajo hasta la reincorporación de Armada Pérez; también colaboró eficientemente en la preparación del informe Norma Izquierdo de Scheele; posteriormente aportaron criterios que fueron incorporadas al informe Isabel Boscán de Ruesta y Ana María Ruggieri de Rodríguez.

REUNIÓN N° 4

- *Fecha de la reunión:* 12 de mayo
- *Asistentes:* José Ignacio Arnal.
- *Organismo:* FEDEAGRO
- Guaicaipuro Martínez M., Pedro Pablo Azpúrua.

REUNIÓN N° 5

- *Fecha de la reunión:* 18 de mayo
- *Asistentes:* Rafael Heredia.
- *Organismo:* Asociación de Ganaderos y FEDEAGRO.
- Beatriz Armada Pérez y Pedro Pablo Azpúrua.

REUNIÓN N° 6

- *Fecha de la reunión:* 16 de junio
- *Asistentes:* Raúl Ramírez.
- *Organismo:* Consultoría Jurídica del Senado.
- Guaicaipuro Martínez M., Beatriz Armada Pérez y Pedro Pablo Azpúrua.

REUNIÓN N° 7

- *Fecha de la reunión:* 23 de junio y 30 de junio
- *Asistentes:* Raúl Ramírez.
- *Organismo:* Consultoría Jurídica del Senado.
- Beatriz Armada Pérez y Pedro Pablo Azpúrua.

Todas las reuniones estuvieron presididas por el senador Pablo Herrera Campíns en su carácter de presidente de la Comisión Especial.

Cabe destacar que fue opinión unánime, en todas estas reuniones, la urgente y perentoria necesidad de contar con un instrumento jurídico que regule el aprovechamiento del agua, por la cada vez mayor conciencia de los perjuicios que pueden acarrear el uso indiscriminado o el mal uso del recurso. Una administración improvisada o inadecuada del mismo es un hecho cierto, que ya se ha podido experimentar en algunas regiones del país, donde la escasez o la abundancia del recurso no han podido ser corregidas por la carencia de normas adecuadas para su ordenación lo que imposibilita la aplicación de una normativa preventiva y deja campo libre a la improvisación frente a las situaciones planteadas. En este aspecto se insistió en el valor de la administración ordenada y planificada del recurso que asegura, dentro de la ley, la satisfacción de las necesidades actuales con una visión de futuro.

Se patentizó igualmente la necesidad de hacer de la ley un instrumento accesible a todos y de fácil comprensión, dada la amplitud del campo de acción de la misma. Asimismo, se observó que los artículos planteados como conflictivos eran aceptados una vez que se había informado sobre las bases que los sustentan, tanto como acerca de los propósitos que se persiguen en pro de la conservación del recurso; ello conduce a la necesidad de revisar la técnica legislativa empleada y acompañar el articulado con notas explicativas para de esta manera evitar los inconvenientes que surgen por incorrectas interpretaciones y dar certeza y seguridad jurídicas a los administrados.

A continuación se presenta una síntesis de las opiniones sobre los temas de mayor preocupación entre los asistentes a las reuniones de la Comisión Especial:

- 1. Se destacaron las ventajas de la Ley Orgánica del Ambiente como “ley cuadro”. Asimismo, la necesidad de promulgar las leyes y reglamentos especiales que la desarrollen, las cuales deben contener normas precisas para que su cumplimiento no se vea sometido a interpretaciones subjetivas por parte de quienes estén encargados de aplicarlas.
- 2. Se insistió en la necesidad de una ordenación del aprovechamiento de los recursos hidráulicos, haciendo compatible el criterio del agua como patrimonio nacional y el régimen de propiedad privada en función del interés social.
En este sentido se mencionó la inconstitucionalidad del proyecto por no reconocer el derecho de propiedad sobre las aguas. Además de esta afirmación, se argumentó que la concesión de aprovechamiento a plazo determinado debilita las posibles negociaciones de los terrenos; así mismo dificultaba las inversiones para desarrollarlas por separar el proceso de aprovechamiento del agua que lo hace posible y su desarrollo que hace imposible vender tierra y agua conjuntamente.
- 3. Se señaló que la declaratoria de dominio público de las aguas constituía una confiscación y sería un elemento desalentador de la producción, especialmente para el sector agrícola.
- 4. Asimismo, en cuanto al principio de la unidad del ciclo hidrológico, íntimamente ligado a la dominialidad pública de todas las aguas y en definitiva lógica consecuencia de aquél, se argumentó:
 - Sobre las aguas subterráneas, el particular dispone de un derecho a explotarlas, y es sobre ellas y sobre las aguas que nacen y mueren en un

mismo predio que se hace más evidente la confiscación para el sector privado.

- En cuanto a los usos comunes, aun admitiendo la dominialidad pública de las aguas, la redacción del artículo del proyecto sobre esta materia adolece de falta de claridad, pues no se califica la magnitud de los volúmenes que estaría permitido aprovechar y tampoco está claro hasta dónde llega un aprovechamiento común y dónde comienza un uso privativo.
 - Estrechamente vinculado con los usos comunes, se destacó la necesidad de precisar cómo quedan los derechos de los ribereños.
- — 5. Se hizo la advertencia concreta de que los cauces, por cuanto que están sometidos al régimen de dominio público, pueden convertirse en veredas para el robo de ganado.
- Como los lechos y riberas que forman los cauces son también bienes del dominio público, se planteó la interrogante de cómo quedan los cauces viejos cuando el río cambia de rumbo, es decir, si sigue siendo del dominio público el antiguo cauce.
- — 6. En cuanto a la institución de la concesión de aprovechamiento, se plantearon una serie de inquietudes frente a las normas de uso privado establecidas en el Proyecto de Ley de Aguas, en los siguientes aspectos:
- En relación con las concesiones de aprovechamiento se hicieron comentarios relativos a que esta normativa otorga una potestad al Estado totalmente ilimitada pues se convierte en una prerrogativa del Estado el otorgarlas o negarlas. De allí que se sugiera imponer limitaciones al Estado en cuanto a esta facultad discrecional de imponer sobre utilización de las aguas.
 - Aclaratoria de la mayor validez la constituyó la diferencia entre las obras afectadas en la concesión, las cuales pasan al Estado una vez fenecida la concesión, y la tierra sobre la cual se otorga.
 - Igualmente se insistió en que en ningún caso debe entenderse que la tierra (y sus beneficios) forman parte de los bienes afectados. Así pues, los bienes afectos a la concesión pasan al Estado pero no la “finca” (la tierra). En cuanto a las obras móviles de una obra hidráulica, éstas no serán consideradas objeto de traspaso a favor del Estado.
 - Se hicieron comentarios en relación con las concesiones de aprovechamiento, ya que a medida que se acercan al término de las mismas se produce un envilecimiento en el precio de la propiedad en la cual se

usa el agua motivo de la concesión. Cuando se tiene una concesión de aprovechamiento, ésta produce un enriquecimiento del bien, o de la actividad que en ella se desarrolla. Sin embargo se argumentó que, como la concesión se otorga a término, en la medida en que transcurre el tiempo toda operación comercial que se haga sobre el bien considerará los años transcurridos para calcular el valor del bien en función de la actividad en él desarrollada.

- Otra consideración vinculada a la figura de la concesión la constituye la expresión invocada ante la Comisión Especial que “además de eliminar el dominio privado de las aguas, se cobra por su uso sin estar determinado su monto”.
 - El procedimiento para otorgar la concesión debe, aunque sea en lo fundamental, establecerse en la ley y luego desarrollarse en el reglamento, insistiéndose en la celeridad que debe caracterizar ese procedimiento. Sin embargo, al tener publicidad la concesión o asignación, los terceros tienen la posibilidad de hacer oposición o participar en la tramitación de la solicitud en las cuales puedan tener interés, y se les facilita el conocimiento del proceso para que hagan valer sus derechos, si fuere el caso.
- — 7. Se sugirió relacionar más la servidumbre a la concesión, en el sentido de que concedido el aprovechamiento, éste lleve consigo necesariamente y por imperativo legal la servidumbre, de manera que lo único que se puede procesar entre las partes o con el juez, en caso de desacuerdo entre los interesados, es el monto de la indemnización y no la procedencia o improcedencia de la constitución de la servidumbre. De lo contrario el Estado otorgaría un derecho al concesionario sin darle la posibilidad cierta para ejecutarlo.
- Asimismo, se destacó en forma unánime la importancia y necesidad de establecer un mayor número de disposiciones sobre servidumbres administrativas, toda vez que las servidumbres del Código Civil son producto del derecho real y regulan la relación entre los particulares, pero no consideran al Estado vinculado a sí mismo y éste con los particulares.
- Se hizo mención también de la necesidad de un tipo de servidumbre de muy corta duración para la construcción de ciertas obras menores, con la previa autorización que permitiera una ocupación temporal, con el objeto de realizar estudios tales como perforaciones para controlar el movimiento de la capa freática o determinar la resistencia y calidad del suelo.

- 8. Se insistió en la constitución de concesiones colectivas en áreas territoriales definidas, mediante la formación de asociaciones de usuarios o de empresas usuarias, o mixtas entre usuarios individuales y empresas para manejar los volúmenes de agua concedidos o asignados en forma global. Ello permitiría descargar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de múltiples tramitaciones y al mismo tiempo lograr una gestión más acorde con la política de ordenación del territorio y en forma más participativa.
 - En relación con la pérdida de la concesión se interrogaron sobre los casos siguientes: destino de la concesión en caso de quiebra o disolución de una compañía mercantil o en caso de muerte del concesionario.
- 9. En materia de asociaciones de usuarios se hicieron comentarios tendentes a lograr el conferimiento de poder suficiente a estas asociaciones para el manejo de las aguas otorgadas mediante concesión. Aun cuando fuesen promovidas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, deben ser obligatorias y sus dictámenes ejecutorios. A la comunidad de usuarios los une el agua con independencia del uso. Se recomendó revisar esta afirmación, para diferenciar las comunidades de empresas usuarias de las de carácter mixto entre las comunidades de usuarios, básicamente con fines agrícolas. Así como las asociaciones de empresas de usuarios.
- 10. Se sugirió incluir en el proyecto de ley la correspondiente normativa jurídica sobre los diseños, proyectos, construcciones y la relativa a operación de las obras hidráulicas por considerar que ellas perfeccionan la concesión al ser la expresión física de la regulación y aprovechamiento de los volúmenes de agua. La ausencia de normativa es incoherente con la obligación del concesionario de ejecutar las obras en plazos fijos so pena de caducidad de sus derechos. Una obra hidráulica inadecuadamente proyectada y realizada puede violar otras normas legales, como la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, en menoscabo de otros recursos naturales.
- 11. En las disposiciones transitorias y finales debe ser revisado el artículo referente a las exoneraciones que puede otorgar el Ejecutivo Nacional, en cuanto a los enriquecimientos que se obtengan de las inversiones realizadas en materia de aprovechamiento de recursos hidráulicos. Se sugirió ser más concreto y preciso, pues no se sabe si esas exoneraciones atañen al impuesto sobre la renta u otros tributos y, además, si tales exoneraciones

pueden obtenerse sólo si se logra el fin u objetivo que el Estado desee estimular, es decir, si deben tener carácter de incentivo.

- 12. Se hizo especial énfasis en que debe ser mínimo el tiempo entre el momento de promulgación de la ley y la de sus reglamentos, dada la necesidad de precisar los procedimientos y su vínculo con el régimen de sanciones y evitar así los abusos de los funcionarios encargados de su aplicación.²⁷

Después de esta síntesis de las opiniones de los representantes de los diversos sectores del país que colaboraron con la Comisión Especial, se analizan en el último capítulo de este informe los argumentos proporcionados por miembros de la comisión y por los asesores nombrados por la misma. A continuación se presenta la proposición de Proyecto de Ley de Aguas con sus respectivos comentarios. En la proposición se incorporaron aquellos criterios que se consideraron procedentes.

*Voces no menos poderosas afirman,
a la vez, que si no adoptamos de inmediato
rígidas medidas de austeridad, el inevitable
agotamiento de los recursos naturales,
condenan en breve plazo a la humanidad,
al hombre, a la destrucción.
¿En qué quedamos? ¿Vivimos en un mundo
potencialmente rico, donde se mantiene
injusta y artificialmente la pobreza o vivimos
en un mundo irremediablemente pobre,
donde se dilapida indebidamente la riqueza?*

Joaquín Sánchez Covisa²⁸

27. Todos los detalles de los planteamientos resumidos están en la transcripción de las grabaciones de todas las reuniones señaladas.

28. *Economía mercado y bienestar. Estudios económicos*. Selección y ordenación póstuma. Ed. La Electricidad de Caracas. Caracas, 1974.

IV. ACOTACIÓN FINAL

El Proyecto de Ley de Aguas que se sometió a consideración del Senado de la República ha sufrido modificaciones como consecuencia del análisis y estudio realizados desde su presentación por el Ejecutivo Nacional, ciertamente esta versión puede considerarse más realista, más contemporánea y actualizada.

El Proyecto de Ley de Agua ha recogido la experiencia y los principios de los últimos años; aunque fue una desgracia que Venezuela no se incorporase al movimiento universal que sobre esta materia del régimen jurídico de las aguas se generó en los años sesenta, no se ha perdido el tiempo pues los problemas surgidos y su estudio en el aprovechamiento y uso de los recursos hidráulicos frente a las disponibilidades ciertas han permitido tener una panorámica más real del problema presente y futuro de su administración. Los principios que inspiraron el régimen jurídico administrativo de las aguas de los años sesenta buscaban normar los volúmenes demandados y en cierto modo su calidad; lo primordial era, por lo tanto, regular los usos domésticos e industriales; así como aquellos otros que eran requeridos por el riego de tierras agrícolas para la producción de alimentos, buscando una mayor producción y productividad debido al aumento de población con motivo de los avances sanitarios, de la incorporación de grandes contingentes humanos al medio urbano y por consiguiente de la gradual disminución de los agricultores básicamente autosuficientes, era necesario como consecuencia la búsqueda de una agricultura económicamente sana, con la incorporación de los asentamientos de la reforma agraria, de los pequeños, medianos y grandes empresarios que requerían de normas claras para la utilización del agua y seguridad en sus inversiones, para aminorar la dependencia de la producción agrícola del exterior.

Si en los años sesenta era necesario dar un paso al frente por las razones expuestas, hoy día la experiencia de un mal uso del recurso –la cual ha ocasionado conflictos entre los usuarios actuales y cuya situación se agravará en el futuro, tanto por los volúmenes demandados como por el régimen

de los requerimientos; a estos fenómenos se agrega la contaminación de las aguas en estado natural por los vertidos no tratados previamente— hace que la legislación sobre aguas sea más apremiante aún en Venezuela.

Si se consideraba necesario prever los conflictos del uso del agua por medio de una administración ordenada y adecuada del recurso, regulada por una Ley de Aguas, en la actualidad se hace imprescindible la promulgación de un estatuto legal como el propuesto, que norme los fines que tienen que cumplir las aguas para lograr el mayor y mejor uso de éstas y de otros recursos naturales en beneficio del hombre.

En el continente americano y básicamente en la América tropical, desde la constitución de los nuevos Estados, de norte a sur, ilustres próceres civiles han señalado la conveniencia de promulgar aquellas leyes o códigos que se adaptasen a las circunstancias de cada época; Bello en el sur y Jefferson en el norte se pronuncian, en términos casi idénticos, sobre la necesidad de hacer las modificaciones y la promulgación de leyes que permitan el normal funcionamiento de una economía sólida para la búsqueda del bienestar del hombre.

En el trabajo anterior se dan las razones adicionales, tanto desde el punto de vista jurídico como físico y técnico de la realidad nacional y de la necesidad de la aplicación de un régimen administrativo para las aguas que se vincule a los demás recursos naturales a los cuales su uso está íntimamente ligado, para la consecución de los fines que tienen que cumplir de acuerdo con la ordenación del territorio que el país requiere y ya demanda.

Yo no soy uno de aquellos que recomiendan cambios frecuentes en la constitución y las leyes, pero leyes e instituciones deben avanzar al unísono con el progreso de la mentalidad humana.

Mientras ésta más se desarrolle y más se ilumine, a medida que se hagan nuevos descubrimientos, se descubran nuevas verdades y cambien costumbres y opiniones, las instituciones deben también avanzar con el cambio de circunstancias, para mantenerse al paso de los tiempos.

Thomas Jefferson (Memorial) Washington D.C.

SECCIÓN SEGUNDA

Bases jurídicas y
técnicas para la
administración
integral de las aguas



Fundación
POLAR



Habida cuenta de que, si entre nosotros las aguas están regidas principalmente por el Código Civil, columna vertebral del derecho privado, a la reglamentación de su uso, aprovechamiento y conservación, concurren también disposiciones de varias leyes administrativas, hemos de concluir que la institución recibe normas tanto del derecho público como del derecho privado; que ella tiene un doble aspecto: el privado, reglamentado por el derecho civil, y el público, regido por el derecho administrativo, destacándose otra vez la prevalencia de este último aspecto sobre el primero.

Francisco Meaño¹

I. ASPECTOS GENERALES

Existe hoy una realidad diferente a la que se tenía para el momento en que se elaboró el Anteproyecto de Ley de Aguas. Se ha avanzado en la concepción del tratamiento de los recursos naturales renovables y se ha producido una reorganización del Estado en cuanto a la Administración Central se refiere; por haber sido promulgadas las siguientes leyes orgánicas: de Tribunales y Procedimientos Agrarios (1-4-1976); del Ambiente (15-6-1976); de Seguridad y Defensa (18-8-1976); de la Administración

1. *Legislación vigente sobre aguas, suelos y materias conexas*. Primeras Jornadas Venezolanas de Riego. Memoria. Caracas, Abril, 1966. p. 275.

Central (22-12-1976); del Régimen Municipal (18-8-1978); y ahora la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos aprobada recientemente.

La Ley de Aguas, además de su carácter de ley especial, es ahora una ley complementaria de la Ley Orgánica del Ambiente, toda vez que concreta las políticas generales establecidas en ésta. Así mismo, su ámbito de acción se amplió, ya que en dicha ley orgánica se consagra claramente la interacción del agua con los otros recursos naturales. Es el agua en el contexto del ambiente.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables es el organismo al que corresponde el ejercicio de la autoridad nacional de las aguas: la planificación, administración, aprovechamiento, regulación y control de los recursos hidráulicos; los proyectos, construcción, operación y mantenimiento de las obras de aprovechamiento; la elaboración y establecimiento de normas que orienten el proceso de utilización de las aguas; la prohibición y regulación de las actividades degradantes del ambiente, entre las cuales están las que directa o indirectamente contaminen y deterioren el agua; el cuidado y reforestación de cuencas hidrográficas; la coordinación y el otorgamiento de concesiones y asignaciones para la explotación y aprovechamiento de las aguas; la competencia atribuida a la Administración Pública Nacional en la Ley Forestal de Suelos y de Aguas y en la Ley Orgánica del Ambiente.

La “autoridad única” de las aguas, explícitamente contenida en el espíritu del anteproyecto de ley, dispone hoy día del apoyo institucional necesario para ponerla en ejecución. Conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Central, se concluye que esa autoridad es hoy una realidad con la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Esta situación fundamenta ampliamente el Régimen Jurídico Administrativo establecido en el Proyecto para la ordenación, aprovechamiento, conservación y restauración del recurso. El régimen que se prevé se estructura sobre principios básicos, tales como la dominialidad de todas las aguas del país, consecuencia a su vez de la consideración del principio de la unidad del ciclo hidrológico; el sistema de asignaciones y concesiones para el aprovechamiento del recurso, así como la necesidad de establecer un catastro, registro e inventario de ríos y cuerpos de aguas, etc.

Al haberse puesto de relieve la importancia institucional que tiene la aprobación del Proyecto de Ley de Aguas, se analizarán a continuación

las cuestiones que fueron objeto de mayor debate en el seno de la Comisión Especial nombrada por el Senado y que requieren ser clarificadas a solicitud de los representantes de los diversos grupos que participaron en ella.

Se tiene el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos aprobado por el Ejecutivo Nacional; igualmente se cuenta con la organización institucional adecuada; sólo falta la promulgación y aplicación de la Ley de Aguas, para completar el trinomio Ley-Plan-Organización, imprescindible para lograr una administración planificada de los recursos hidráulicos.

Ya se ha mencionado que uno de los fundamentos del proyecto es el principio del dominio público del agua. Se tratará de desarrollar aquellos aspectos jurídicos vinculados al mismo, en especial la naturaleza, el fundamento constitucional y los efectos que la declaratoria del dominio público de las aguas tiene sobre las situaciones jurídicas reconocidas a los particulares por el ordenamiento jurídico en vigor.

La Administración es y seguirá siendo, ejecutora de la Ley, cumplimentadora de sus mandatos. Las exigencias del Estado de Derecho así lo imponen, pero ello no implica la presencia de legalismos irrealistas, sino por el contrario la completa dinámica del sistema normativo atemperado al complejo de relaciones sociales que ordena y tutela.

Ramón Martín Mateo²

2. *Perfiles de la administración contemporánea*. Instituto Vasco de Estudios de Administración pública. Oñate (España) 1981.

1121 Ciclo Hidrológico:

La circulación del agua desde el mar, a través de la atmósfera, a la tierra y desde ella, a menudo con mucho retraso, vuelta al mar u océano pasando por varios estados y fenómenos, como precipitación, recogida, escorrentía, infiltración, drenaje en medio poroso, (filtración), almacenamiento subterráneo, evaporación y transpiración; así como también los muchos cortocircuitos del agua que retorna a la atmósfera sin alcanzar el mar.

Comité Español de Riego y Drenaje³

II. LA UNIDAD DEL CICLO HIDROLÓGICO COMO FUNDAMENTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO INTEGRAL

El ciclo hidrológico contempla la interacción de todas las aguas sea cual fuere su estado o ubicación. La precipitación, el escurrimiento, la infiltración, la evaporación.

COPLANARH desde el inicio de sus actividades planteó que la administración y reordenación jurídica de las aguas en Venezuela tenía que estar basada en la *unidad del ciclo hidrológico*. Para iniciar la elaboración del Anteproyecto de Ley de Aguas, la secretaría ejecutiva realizó los estudios necesarios, de acuerdo con el mandato previsto, artículo 5 del decreto 1.127 (5-11-1972), y a tal efecto preparó un documento: *Criterios y*

3. *Diccionario técnico multilingüe de riegos y drenajes* (Inglés - Francés - Español - Alemán). International Commission on Irrigation and Drainage. Ed. Ministerio de Obras Públicas. Primera Edición Española. Madrid (España) 1977. P. 104. (Revisada y aprobada oficiosamente por la Real Academia de la Lengua).

principios para un reordenamiento jurídico de las aguas, ampliamente difundido, donde se fijaron los criterios y principios que debían regir el reordenamiento jurídico de las aguas.

De este documento, se transcribe textualmente el criterio relativo al ciclo hidrológico:

Uno de los principios básicos de la ciencia hidráulica es el de la unidad del ciclo hidrológico. Se trata de un postulado de universal aceptación cuyas consecuencias trascienden el campo del derecho que no puede menos que recogerlas.⁴

Asimismo, en el artículo primero del proyecto de Ley de Aguas que propone esta Comisión se establece:

Todas las aguas quedan sometidas al régimen de la presente Ley, independientemente de su origen, estado físico o ubicación, sean superficiales, subterráneas, corrientes o estancadas, fósiles o termales por ser éstas fases del ciclo hidrológico.

El agua se presenta en forma dinámica, nunca en forma estática, es parte del equilibrio ecológico. Por eso el ciclo hidrológico es un principio universal, que se ha comprobado físicamente y se ha venido planteando sobre bases científicas desde 1686 para un “balance hídrico”, pero, en los años recientes, conjuntamente con este término se ha utilizado ampliamente el término “ciclo hidrológico”; por el cual se entiende:

La propagación y movimiento de cualquier tipo de recurso hídrico, conjuntamente con las partículas disueltas y transportadas sobre la superficie, en el terreno y bajo él, en este caso, el balance hídrico debe estudiarse mediante el Ciclo Hidrológico.⁵

La necesidad de ordenar, planificar y programar las obras hidráulicas para propósito múltiple, ha llevado, por extensión, a que todos los proyectos de una determinada área territorial, constituida por una o varias cuencas hidrográficas, debían armonizarse entre sí para el mejor aprovechamiento del recurso y, por consecuencia, era necesario manejarlas como una sola unidad de operatividad hidráulica así:

4. COPLANARH. *Criterios y principios para un reordenamiento jurídico de las aguas*. *Opus cit.*, p. 14.

5. UNESCO. Instituto de Hidrología. *Balance hídrico mundial y recursos hidráulicos de la tierra* (Edición Española R. Heras). Ed. Centro de Estudios Hidrográficos de España. Madrid (España) 1979. P. 26.

*El Ciclo Hidrológico deja de ser exclusivamente una concepción técnica, ya que se imponía la necesidad de considerarlo cuantitativamente a través de una contabilidad de los recursos de agua, requisito indispensable para operar conjuntamente obras que por estar ubicadas dentro de una misma cuenca (o fuera de ella) quedaban interrelacionadas hidrológicamente.*⁶

El Código de Aguas de Chile⁷ establece:

Las aguas que afluyen continuamente o discontinuamente, superficial o subterráneamente, a una misma cuenca de hoya hidrográfica, son partes integrantes de una misma corriente. La cuenca u hoya hidrográfica de un caudal de aguas la forman todos los afluentes, subafluentes, quebradas, esteros, lagos y lagunas que afluyen a ella continua o discontinuamente, superficial o subterráneamente.

La experiencia en Norteamérica del profesor Otis W. Templer, aunque con un sistema legal diferente, es la misma:

*Casi todos los precedentes fueron establecidos en una época en que el conocimiento científico de la operación del ciclo hidrológico carecía del refinamiento que tiene hoy día.*⁸

Agrega que:

*Por lo tanto, el sistema legal basado en precedentes a menudo difiere notablemente del pensamiento científico contemporáneo y ha sido motivo de dificultades para que los tribunales reconozcan y apliquen el conocimiento científico actual (Broadhurst 1952).*⁹

Asimismo, la Unión Soviética consagra en su Ley de Aguas de 1970:

*Todas las aguas constituyen un solo recurso único e indivisible.*¹⁰

El agua se caracteriza por una gran movilidad, y al mismo tiempo las variaciones cíclicas de los fenómenos meteorológicos, como las

6. Azpúrua Q., P. P., y A. J. Gabaldón B. *Recursos hidráulicos y desarrollo*. Opus cit., p. 126.

7. Chile. *Código de Aguas*. Decreto 1897 (10 de octubre de 1969). Editorial Jurídica de Chile. Santiago. Marzo, 1970. Art. 8.

8. Templer, O. W. "Water Law and the Hydrologic Cycle: Texas Exemple". *Water Resources Bulletin*, Abril 1973.

9. Kuznestsov, N. T., I. L. Vovich. *Problems the Complex Use and Conservation of Water in Fox, I. Water Law and Policy in Soviet Union* Ed. The University of Wisconsin Press. Madison (USA) 1971. Art. 4.

10. *Ibidem*.

precipitaciones en los años húmedos y en los años secos (Ciclo Climático¹¹), producen una mayor complejidad en cuanto al aprovechamiento de los recursos hidráulicos.

Ahora bien, además se analiza el ciclo hidrológico con criterio técnico-jurídico y, de tener en cuenta el ciclo climático, deben estudiarse particularmente las aguas subterráneas, por cuanto éstas representan una fase importante de los recursos hidráulicos, su explotación y alumbramiento tienen que ser tratados conjuntamente con el aprovechamiento de las aguas superficiales.

El flujo de las corrientes permanentes o intermitentes de las aguas superficiales proviene especialmente en estiaje de las aguas subterráneas, mientras que una gran parte del flujo de las corrientes superficiales se infiltra bajo la superficie. De modo que ningún examen sobre el agua superficial puede ignorar las relaciones de estos procesos.

Cuando un medio poroso transporta aguas subterráneas, éstas son el producto de una interconexión con un curso de aguas superficiales, y en consecuencia las extracciones de aguas subterráneas merman la escorrentía superficial, y recíprocamente. Las aguas subterráneas, prácticamente sin excepción, son en realidad provenientes de aguas superficiales. Por eso es sorprendente que una misma materia, en razón de su movimiento perpetuo, pueda cambiar sucesivamente de propietario y de régimen jurídico ya que depende de su situación y estado en un momento dado.

Las consideraciones anteriores cobran valor dada la interrelación entre las aguas superficiales y las subterráneas, las cuales tienen una connotación particular en las siguientes áreas territoriales de Venezuela:

En cuanto al criterio del ciclo hidrológico:

1. La zona de los Llanos Occidentales (aisladamente)
2. La zona de riego del río Guárico.

Adicionalmente con un uso múltiple de las aguas:

3. El aprovechamiento integral del sistema Uribante-Caparo y Camburito-Caparo.
4. El aprovechamiento de los ríos Sarare, Burgua, Burguita y la Balza (embalse Guaimaral) con el Uribante-Doradas.
5. El aprovechamiento de las aguas de la región Central Norte y la de los Llanos Centrales conjuntamente.

11. Vid. España. Ministerio de Obras Públicas. *Diccionario técnico multilingüe de riego y drenaje*. Comité Español de Riego y Drenaje. Madrid (España) 1977). P. 104.

- 1. La **zona de los Llanos Occidentales** es una de las áreas que merecen un comentario especial por ser allí donde se puede constatar la interrelación de las aguas superficiales y subterráneas. Aunque todavía no se tienen los estudios exhaustivos, que ya se han realizado en otras partes, se ha podido comprobar que en esta región, debido a que los niveles de la mesa de agua subterránea (nivel freático), por estar muy próxima a la superficie del terreno, con las primeras lluvias se saturan los suelos y gran parte del agua que podría percolarse se escurre superficialmente. Aun a pesar de esta situación natural, la infiltración ha sido calculada entre 360 a 900 mm/año, dependiendo de la porosidad del terreno.

Asimismo, durante la época seca el agua subterránea, cuyo nivel de agua se encuentra por encima de la cota del lecho de los ríos, regresa a ellos en forma de manantiales. Al final del verano sólo quedan surgentes los más bajos de la sabana. Se estima de 800 a 1600 m³/día/km el cauce de las aguas subterráneas que retornan a los ríos durante la estación seca.

Por los cálculos de que se dispone, los cuales será necesario comprobar con estudios más detallados, se determina que el escurrimiento subterráneo en la zona que entra al acuífero es de 2000 a 5000 m³/día, por cada km de ancho de la planicie por día de “lluvia”. Los “esteros” contribuyen a mantener el nivel freático una vez cesan las lluvias en unos 6 mm/día, mientras permanecen sus aguas en la superficie.

Durante el proceso de migración de los ríos de esta región, entre los bordes de sus abanicos aluviales, los materiales porosos han ido quedando interconectados en sentido vertical. En las cuencas andinas –vertiente oriental– el caudal base de los ríos se ha estimado entre 40 a 65 lts/seg por km² de cuenca contribuyente, correspondiendo los valores más altos a las rocas ígneas y metamórficas del paleozoico.¹²

- 2. En la **zona de riego del río Guárico en Calabozo**, para el año 1974 existían unos 150 pozos en producción, mientras que en 1976 se habían inventariado 346 con una producción aproximada de 228 millones de metros cúbicos durante la temporada de riego (5 meses). Para 1979 el recurso renovable de agua subterránea se había estimado en 424 millones de metros cúbicos, la mayor parte (85%) debido a la recarga del acuífero por infiltración de las lluvias; el otro 15% es debido a los excedentes de agua utilizada para

12. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Dirección General Sectorial de Infraestructura. Dirección de Geotecnia. Información inédita suministrada por el geólogo. Luis Carmelo Ramos del estudio que realiza en los Llanos Occidentales.

el riego y a causa de las pérdidas por infiltración desde el embalse sobre el río Guárico en Calabozo. La mitad de las reservas de aguas subterráneas fueron explotadas, mientras que el resto se perdió por evaporación de las aguas que regresaron a los cauces y por la salida del agua fuera del área. También se ha estimado que el acuífero tiene unos 9000 millones de metros cúbicos de reservas permanentes, que pueden ser explotados durante los años de sequía, para recargarlos en los años lluviosos, pero sólo se puede lograr esto con una administración ordenada y planificada que permita normar los recursos hidráulicos como una unidad.¹³

- 3. La Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE) está realizando el aprovechamiento integral de las cuencas altas de los **ríos Uribante-Caparo** y **Camburito-Caparo** que tiene como objetivo fundamental la producción de energía eléctrica. Para ello se ha previsto el uso progresivo y repetido de los recursos hidráulicos de estos ríos mediante la construcción de cuatro grandes presas, complementadas con tres túneles de trasvase utilizando unos 150 m³/seg promedio, flujo que alcanza durante la estación lluviosa 300 m³/seg. Las tres centrales previstas podrán generar una potencia inicial de 1320 MW y una producción media de 489 GWH. Estos aprovechamientos necesariamente cambiarán el régimen de escurrimiento horario y si llegasen a trabajar para la producción de “energía de punta” tendrán que construirse presas de almacenamiento a la entrada de los llanos para poder aprovechar esta agua en otros fines con régimen de uso diferente y evitar las microinundaciones diarias.
- 4. Cabe también destacar como ejemplo que para el aprovechamiento integral de las aguas de los **ríos Sarare, Burgua, Burguita**, y los **ríos Uribante y Doradas**, se ha previsto una represa de unos 72 kilómetros, constituida por un endicamiento frontal orientado norte-sur (meridiano 71° 17') de 16 kilómetros (ubicado a unos 15 kilómetros aguas abajo de la confluencia de los ríos Sarare-Burguita, en la reserva forestal San Camilo del estado Apure) y dos estribos que complementan el cierre. Tiene como finalidad regular las aguas de la zona, proyecto que ha sido criticado por aquellos que no tienen una concepción general e integral del manejo del agua y de las necesarias repercusiones geopolíticas y alimentarias de este proyecto.

13. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Dirección General Sectorial de Información Básica e Investigación de la Dirección de Hidrología. Información inédita suministrada por el geólogo Alberto Vivas Ramírez.

La regulación produciría en los períodos de lluvia un espejo de agua de 400 kilómetros cuadrados con una capacidad de 2800 millones de metros cúbicos. El embalse permitirá la navegación menor en toda época por mantener los cursos de agua con caudales regulados por medio de una docena de obras de derivación que alimentarían a los ríos Apure y Sarare y a los caños La Balza, Tonina, Perico, entre otros. Adicionalmente se podrían utilizar estas aguas para riego si llegase a ser necesario. En la cola del área embalsada se formarían terrazas propicias para pastos y otros cultivos. La presa se proyecta de tal manera que los 400 kilómetros cuadrados que llega a cubrir en la estación lluviosa, se reducen a sólo unos 200 en la estación seca, que alimentarían los acuíferos de la zona.

Adicionalmente la cresta del dique ha sido prevista para servir de vía carretera segura durante todo el año, y de la cual arrancarían la vialidad secundaria este-oeste para comunicar toda esta importante área del sur del país.¹⁴

Se insiste en que un aprovechamiento de esta magnitud sólo puede hacerse dentro de la concepción del ciclo hidrológico y con visión unitaria de la administración de las aguas, afirmación que es igualmente válida para el aprovechamiento integral del sistema Uribante-Caparo y Camburito-Caparo.

- 5. No menos importante es el estudio para la óptima utilización de las aguas y suelos del **área territorial que comprende la Región Central Norte que incluye los Llanos Centrales**, delimitada por el norte con el mar Caribe y por el sur con los ríos Apure y Orinoco, por el este la divisoria de la cuenca del río Unare y por el oeste la divisoria de la cuenca del río Cojedes, inclusive. En esta superficie se han analizado más de trescientos sitios de presa y se han seleccionado para ser construidas a corto plazo unas cuarenta. A mediano plazo habrá que aumentar esta cifra hasta unas cien, las otras doscientas sólo se construirían si hubiese necesidad absoluta, porque son poco “rendidoras” en volumen de aguas aprovechables y por consiguiente económicamente costosas y con numerosas dificultades técnicas que sortear. Se ha calculado que las disponibilidades de aguas subterráneas son del cinco por ciento (5%). Habiendo recargas en el subsuelo se podría llegar hasta un 10% de la totalidad de las aguas disponibles.

14. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Dirección de la Zona del Táchira (Zona N° 6). Esta información fue suministrada por los ingenieros Víctor Sardi Socorro y Celestino Martínez de La Plaza; y ratificada por el ingeniero Enrique Colmenares Finol.

Para dar una perspectiva completa del aprovechamiento de sus aguas y de las fases que ellas tienen que cumplir, en esta extensa área territorial, si para el año 2000 las demandas para el medio urbano y para las industrias extraurbanas serán de unos 3200 millones de metros cúbicos por año, equivalente a unos 100 metros cúbicos por segundo. Estas necesidades o posibles demandas representan casi un 30% del volumen aprovechable potencial y de un 60% del volumen aprovechable factible, lo que compromete seriamente los recursos destinados al sector agrícola que ha de desarrollarse bajo riego. Para el año 2000, el consumo humano exclusivamente requiere en productos agropecuarios, con los rendimientos previsibles para esa fecha, de uno y medio millones de hectáreas, lo que representa unos diez mil millones de metros cúbicos de agua al año. ¿Cómo se solucionará el enorme déficit de agua de esta área territorial? Esta cuestión obliga a pensar en soluciones no previstas hoy, ni consideradas como válidas por el momento.

Del análisis de los cinco (5) casos estudiados parece desprenderse una recomendación: debe darse prioridad a *todo aprovechamiento de aguas superficiales o subterráneas como una unidad*, que prevea alternativas de riego y que los volúmenes de menor costo de aprovechamiento deben ser destinados para las buenas tierras que deben ser regadas; (como un ejemplo se tienen las aguas del río Tiznado), y dejar para el abastecimiento del medio urbano aquellas que no son requeridas para el riego, tales como los ríos Taguaza, Taguacita (o Casupito) y Cuira.^{15 y 16}

Debe entonces lograrse un máximo aprovechamiento a los menores costos de inversión y operación, optimizar la utilización de los recursos hidráulicos, exigencia que sólo se podría lograr con un inventario exhaustivo de estos recursos y de un catálogo de obras para operarlas en su conjunto.

Como se ha señalado de manera clara e irrefutable, la unidad del ciclo hidrológico, postulado científico y de universal aceptación, exige el establecimiento de un régimen jurídico único y uniforme para el

15. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Dirección General Sectorial de planificación y Ordenación del Ambiente. Dirección de Planificación de los Recursos Hidráulicos. Información inédita suministrada por el grupo de trabajo del Esquema de Aprovechamiento Integral y Administración Hidráulica de la Región Central Norte y su Zona de Influencia (Pedro P. Azpúrua Q., Francisco Avellán, Maritza Caldentey, Luis Carbonell, Luciano Pirondini, José Arellano y otros).

16. Recientemente el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables ha decidido continuar y ampliar los estudios los cuales serán coordinados por Roberto Pérez Lecuna, asesorados por Juan José Bolinaga, Luis Franceschi A. y Pedro Pablo Azpúrua Q., sobre la base de los estudios realizados (mayo, 1981).

aprovechamiento de los recursos hidráulicos, el cual vendría a ser el de dominio y el uso público de las aguas.

En síntesis, la norma jurídica que sancione el ciclo hidrológico no puede establecer diferencias entre aguas superficiales y subterráneas; entre aguas dulces, salobres, saladas o mineralizadas; como tampoco entre aguas termales o confinadas. Deberá llegar hasta normar las precipitaciones (lluvias) artificiales, conclusión a que se llega cuando se analiza el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y otros recursos naturales, en extensas áreas territoriales, para lograr su óptima utilización.

*Viajera infatigable, la gota de agua,
da la vuelta al mundo. Conducida
por los vientos alisios, pasa del Ecuador
a los polos y de los polos al Ecuador,
pasa el océano, penetra en el interior
de los continentes para darles vida,
y retorna con las corrientes superiores
después de haber nutrido un mundo
con las emanaciones del otro.*

Arístides Rojas¹⁷

17. "La gota de agua". *Obras escogidas*. Editorial Hermanos. París (Francia). 1907, pp. 3-13.

Es conveniente reunir en un cuerpo legal todas las disposiciones sobre el manejo de los recursos de agua teniendo como base el dominio público de ella y la concesión de su uso como vía administrativa, así como mantener el texto en permanente actualización tomando en cuenta la evolución social y tecnológica y las características del sistema hidrológico.

Consenso de Lima¹⁸

III. PROBLEMÁTICA DE LA DECLARATORIA GENERAL DE LAS AGUAS COMO DEL DOMINIO PÚBLICO

■ A. Nociones generales sobre el dominio público

En Venezuela, el Código Civil, al calificar a los bienes según las personas a quienes pertenecen, establece dos grandes categorías: los bienes que pertenecen a los particulares y los bienes que pertenecen a la nación, a los estados y a los municipios y en general a otras personas jurídicas (Art. 538). A estos últimos se les denomina usualmente con el nombre de bienes de propiedad pública.

El problema que plantea la clasificación antes señalada es la dificultad de delimitar las categorías de bienes que pueden ser ubicadas dentro de ellas. Particularmente resulta complicado establecer con precisión las categorías de bienes que puedan ser calificados como propiedad pública.

18. Naciones Unidas, Cepal. *Informe del Relator de la Reunión Regional preparatoria para América Latina el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua*. Agosto/Septiembre 1976.

La dificultad radica en la distinción que el propio Código establece entre bienes del dominio privado de la nación, estados y municipios y los del dominio público entre aquellos que son de uso público y de uso privado (Art. 539).

En cuanto a los bienes del dominio público, la distinción que se ha producido entre uso público y uso privado es una ampliación de la categoría de bienes considerados como del dominio público.

En efecto, tradicionalmente sólo eran considerados como del dominio público aquellos bienes de utilización colectiva, es decir, aquel conjunto de bienes existentes en un país que estaban destinados al uso de todos; entre los cuales se incluían comúnmente los ríos, las playas, los caminos, etc., criterio que se mantiene en nuestro Código; para estos bienes las leyes establecían un régimen jurídico especial de protección, cuyas notas principales son la inalienabilidad e imprescriptibilidad.

Sin embargo, la ley comenzó a asimilar, a los tradicionales bienes del dominio público, otros bienes que presentaban como características las de su afectación al uso público, tales como las fortalezas militares y los demás bienes destinados a la defensa nacional, sometiéndolos de este modo al mismo régimen de protección especial.

Por otra parte, alguna doctrina ha extendido esta clasificación incluyendo en ella a los bienes afectados de forma especial al servicio público. Esas inclusiones de bienes no afectados al uso público ha producido una cierta “distorsión” o “desnaturalización” del concepto tradicional, impidiendo que puedan ser adoptados criterios precisos sobre los bienes del dominio público. Quizás por esto, parte de la doctrina ha reaccionado con el fin de rescatar la noción y llevarla a sus justos términos para lo cual ha tratado de establecer categorías más precisas de tipos de propiedad, reservando aquella que denomina *propiedad privada colectiva para los tradicionales bienes del dominio público*. Entre los juristas extranjeros que han tratado descuellan principalmente Pugliatti y Giannini, citado por el profesor Gonzalo Pérez Luciani.¹⁹

En lo que respecta a las aguas, éstas constituyen un tipo de bien que por sus características especiales, por la importancia de su presencia para la existencia del hombre, merece ser sometido a un régimen de protección especial caracterizado por el reconocimiento de su pertenencia a la

19. Pérez Luciani G. *Juicio seguido por la Municipalidad del Distrito Federal contra la Empresa Nelson C.A.* Memorandum para Nelson Mezerhane. Caracas, Junio 1975 (multigrafiado 56 páginas y 7 páginas de notas).

colectividad, o más precisamente al Estado como representación jurídica de la colectividad, régimen informado por los principios de la inalienabilidad e imprescriptibilidad e igualmente sometido a unas normas administrativas que garanticen su utilización racional y continua en el tiempo.

Ya desde la época del derecho romano, el agua ha tenido una consideración jurídica especial recibiendo el calificativo de *res communes omnium*. Modernamente la mayoría de los ordenamientos la declara del dominio público. Unas veces en su totalidad como por ejemplo en el caso de Perú, Israel e Irán, otros parcialmente considerando como dominio público los grandes volúmenes como ríos, lagos, etc.

Joaquín Costa, artífice de la política hidráulica española señalaba:

*El agua es el maná que Dios hace llover sobre la tierra española, y ese maná no debe ser propiedad de nadie, debemos participar todos de él, debe ser propiedad de la nación (1892).*²⁰

En nuestros días y ante el creciente y complicado problema de la administración de las aguas y una previsible mayor complejidad futura, la experiencia norteamericana se ha plasmado en el reciente informe a su Presidente por una comisión especial donde se señala que:

El agua puede ser propiedad común. *A diferencia de los recursos minerales, los cuales están relativamente bien definidos en el espacio y son objetos de propiedad privada en muchas sociedades, el agua está presente en todas partes y en continuo movimiento. Por lo tanto, los derechos de propiedad en relación con el recurso agua son habitualmente confusos o inexistentes (el sistema de derechos de agua en los estados del oeste americano constituye una importante excepción). Como los aprovechamientos son, en principio, posibles desde todos los puntos de vista, sin cargos directos por los caudales o volúmenes aprovechados, el usuario no se enfrenta a cualquier costo de oportunidad relacionado con el agua aprovechada, ni existen mecanismos para asignarlos eficientemente. El agua es tratada como un típico bien libre por los usuarios actuales, aun durante períodos de escasez, cuando muchos usuarios potenciales tienen que ser excluidos. Los usuarios reconocen el costo de captación, tratamiento y conducción del agua pero no lo asocian con el agua misma.*

20. Costa J. *Política hidráulica*. Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y puertos. Madrid (España) 1975. P. 68.

21. United States of America. Council on Environmental Quality - Department of State. "The Global 2000 Report to the president: Entering the Twenty - First Century" U.S. Government Printing Office. Washington (U.S.A.) 1980. P. 139.

*Se tiene como resultado que los patrones existentes para el manejo del agua sólo dan una orientación defectuosa para una futura administración, que se espera resulte más eficiente.*²¹

La conclusión sería: una nueva forma de aprovechar las aguas y una más eficiente administración de los recursos hidráulicos será necesaria en el futuro.

Por otra parte las leyes de agua de los estados del oeste norteamericano han sido criticadas como arcaicas, inflexibles e ineficientes. Aun cuando estas críticas son en su mayoría justificadas, ellas ignoran el contexto histórico en el cual han sido promulgadas. En la medida en que los valores públicos cambian, al mismo tiempo que ocurren cambios tecnológicos y se incrementan los conocimientos sobre los sistemas físicos y ecológicos, es factible cuestionar razonablemente lo que no sea apropiado en las leyes de agua del oeste, el profesor Aiken señala:

Los críticos deberían determinar, en una forma constructiva, por qué aquellos grupos que desean mantener el statu quo son resistentes a los cambios, para luego plantear aquellas alternativas que permitan alcanzar el desarrollo y los objetivos de la reforma.

*Sin embargo, el obstáculo principal a la implantación de estas reformas no es la ausencia de modelos legales, sino más bien las objeciones políticas, sociales y económicas.*²²

■ B. Evolución del régimen legal de las aguas en Venezuela

Las Siete Partidas ya establecían la comunidad de los cursos de agua. El derecho español antiguo seguía la doctrina de las Institutas Romanas que establecían el dominio público de los ríos aunque las riberas pertenecieran al señorío de aquellas en cuyas tierras se hallaren.²³

En las Institutas Romanas, se habla de las cosas públicas, en el sentido de:

*... aquellas cuya propiedad es del pueblo y el uso de todos los que lo componen.*²⁴

22. David Aiken J. "The National Water Policy - Review and Western Water Rights Law Reform: An Overview". Nebraska Law Review. University of Nebraska (U.S.A.) 59 (2) Pp. 327-344. 1980.

23. Vid. Arcila Farfán, E. *Historia de la ingeniería en Venezuela*. Tomo Primero (2 tomos), Caracas, 1961. P. 212.

24. Gómez de la Serna, P. *Curso histórico exegético del derecho romano comparado con el español*. Tomo I. Imprenta de la Compañía de Impresiones y Libreros del Reino (2 tomos), Madrid, 1850. P. 206.

Estableciendo así mismo que el pretor por medio de sus interdictos protegía a todos en su uso, y cohibía a quienes lo impedían. Diferenciando entre *el río una corriente considerando que el primero es público y el agua corriente era de uso común*.

En nuestro medio la legislación española y la tradición aborígen se equiparaban consagrando el dominio público de las aguas, cuyo uso era común a todos sin privilegio de ningún orden.²⁵

Los reyes de España, según expone Meaño, recabaron para ellos el dominio que sobre las aguas tenían los indígenas, a título de regalía, constituyéndose en “realengos” que es lo que hoy día se conoce como bienes del dominio público.^{26 y 27} En la recopilación de las Leyes de Indias, en la Ley II del Libro IV, se afirma el derecho común de las aguas, reglamentándose el uso de manera que a cada uno se dé el agua que debe tener.

La Real Cédula del 21 de julio de 1787, como bien afirma Meaño,²⁸ no derogó las leyes de la recopilación, sino que buscaba que se aplicara directamente el uso establecido en la ley, autorizando en virtud de ella a los hacendados, ribereños o no, para utilizar en sus riegos el agua, salvo en caso de daño a terceros y con las limitaciones que se establecieran por escasez del recurso.

En México, analizando este mismo problema, Juárez Villaseñor señala que:

*Al llevarse a cabo la conquista de territorios en el Continente Americano, a raíz de su descubrimiento se buscó un fundamento legal para consolidarla, el cual vino a consistir en la Bula del Papa Alejandro VI, de fecha 4 de mayo de 1493, que donó a los reyes católicos las nuevas tierras descubiertas.*²⁹

25. Al debatirse en 1916, el Código Civil en el capítulo referente al régimen de las aguas el diputado Agustín Aguilera apoyó su opinión del dominio público de las aguas en la tradición indígena: “Los indios sostenían que el dominio señorial de las aguas pertenecía a la tribu, es decir, que los beneficios del agua y de la pesca eran para todos y no para los ribereños solamente”. Citado por Arcila Farías en la *Historia de la ingeniería en Venezuela*. P. 15.

26. Meaño, F. *Régimen legal de las aguas en Venezuela*. Gráficos Marisol. Madrid (España), 1957. P. 18.

27. Meaño señala: “Herederas del Derecho Romano, no del estricto y riguroso de los primeros tiempos, sino del más humanizado del Bajo Imperio, las *Siete Partidas* acogieron, sin restricción alguna la doctrina de las Estatutas, estableciendo el dominio público de los ríos”.

Asimismo, Martín Retortillo anota en el libro *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos* citado (4): “y los formula del derecho histórico español, pasará, acentuado, a las leyes de indias”. P. 35.

28. Esta Real Cédula se encuentra en el Archivo General de la Nación, Reales Cédulas. Tomo 4, Fol. 24.

29. Juárez Villaseñor, J., *Antecedentes sobre la propiedad y el uso del agua en la legislación mexicana*. Secretaría de Recursos Hidráulicos, Vol. I, No. 1, Ley Federal de Aguas. México (México), 1972. P. 19.

En el libro 6 capítulo 12, número 1 de la política indiana, que reunió las cédulas y las disposiciones reales se expresa:

*Que las tierras, campos, montes, pastos, ríos y aguas públicas están reservados a los Reyes e incorporados a su Real Corona y para poder poseerlos se requiere merced especial de los Reyes.
Es el Rey el único que puede repartir las aguas.³⁰*

Señalando que las mercedes por pago o remuneración que los reyes de España hacían en favor distribuidos por servicios a la Corona, pero:

... sin que se consideraran adquiridas en propiedad las aguas, ya que únicamente se facultaba al dueño del terreno para aprovecharlas en determinado predio.³¹

El principio de dominio público de las aguas existía desde sus orígenes en Venezuela, como se ha señalado, y en los primeros cincuenta años de vida republicana. Cabe recordar que en nuestro país rigió el derecho español sobre la materia. Fue en 1873 con la promulgación del Código Civil de Venezuela cuando se cambia dicho principio,³² así como en su reforma de 1916, inspirado en el Código Civil italiano, de un modo totalmente alejado de nuestras fuentes, costumbres, tradición y realidad geográfica, cuando se procede a transformar nuestros principios de dominialidad de las aguas, con el establecimiento de una diferencia de tratamiento³³ en las mismas. Por un lado se mantiene el carácter público para las aguas corrientes y lacustres y se atribuía carácter privado para los manantiales, lo que denotaba *un desconocimiento de la realidad del ciclo hidrológico, a través del cual se puede comprobar que el agua es una y necesita un tratamiento uniforme, cónsono con su naturaleza y fines, independientemente del caudal.*

Cuando se discutía la reforma del Código Civil en 1916 se trajo a colación, con motivo de la traducción del código de Napoleón de 1804, una distinción entre los ríos, y los afluentes y tributarios, pero unos y otros, como lo expresa el mismo artículo, navegables o flotables.

30. Juárez Villaseñor, J. *Antecedentes sobre la propiedad y el uso del agua en la legislación mexicana. Opus cit.*, p. 19.

31. *Ibidem.*

32. Vid. Spota, A. *Tratado de derecho de agua*. Tomo I. Librería y Casa Editora de Jesús Menéndez. Buenos Aires (Argentina) 1941.

33. Vid. Pietri (h) A. *El Código Civil de 1916 y sus diferencias con el de 1904*, en A. Spota. *Tratado de derecho de agua*. Tomo I. Librería y Casa Editora de Jesús Menéndez. Buenos Aires (Argentina) 1941, pp. 140 y ss.

Esa noción que tendía a restringir el dominio público, argumentando que el uso público no puede existir sobre los ríos no navegables ni flotables, es decir de poco caudal circulante, olvidaba el principio de que la utilización de los arroyos, torrentes y quebradas puede implicar usos directos de ponderable interés público. El Dr. Zuloaga, miembro de la referida comisión revisora de 1916, señalaba que en la cédula sobre aguas dictada por el Gobierno de la provincia de Venezuela, de 1787, antes citada, se consagraba que las aguas pertenecían a “todos los *omnes* comunalmente”.

Agregaba Zuloaga:

*Las aguas son el elemento esencial de la vida del hombre y es verdaderamente monstruoso que apropiados los ríos por particulares, pudieran ser aquellas sustraídas al goce de los que pueden utilizarla; las aguas son las que fecundan la tierra, y como el que labra ésta sirve no sólo a sí mismo sino también al sustento de toda la comunidad, hay un interés público fundamental en que tenga las aguas que necesita utilizar, tomándolas libremente de los ríos.*³⁴

Es de suma importancia esta observación que se hizo en la Comisión Revisora del Código Civil, ya que una de las características que debe tenerse en cuenta para la declaratoria de las aguas como de dominio público es el régimen “cierto de escurrimiento” de todas las fuentes de aguas superficiales y subterráneas, como unidad de un mismo ciclo.

En los Códigos Civiles posteriores al del año 1916 permanecen inalterables las disposiciones relativas a las aguas.

En 1921, con la promulgación de la Ley de Montes y Aguas, se inicia una nueva fase, ya que la materia de aguas va a ser regulada no sólo en el Código Civil sino *igualmente a través de leyes especiales*. Es importante hacer notar, como señala Brewer Carías,³⁵ que con esta ley se consolida la propiedad privada de determinadas aguas, sin embargo es de observarse las limitaciones establecidas para el aprovechamiento de las aguas en la Ley de Reforma Agraria y su Reglamento.^{36, 37 y 38}

34. Spota, A. *Tratado de derecho de aguas*. Opus Cit. P. 1052.

35. Vid. Brewer Carías, A. R. *La reforma del régimen legal de las aguas en Venezuela*. Opus cit. (*Annales Juris Aquarum*, Vol. 11, Caracas, 1976 (3 tomos) . Pp. 695 (10) ss.

36. Venezuela. Ministerio de Justicia. Comisión Nacional de Legislación, Codificación y Jurisprudencia. “Informe de la Subcomisión para el Estudio y Análisis del Proyecto de Ley de Aguas”. Caracas, mayo 1975.

37. Meier E., H. *La afectación de las aguas de dominio público a la realización de la reforma agraria en el derecho de aguas vigente y el proyecto de Ley de Aguas*. Editorial Sucre, Caracas 1977.

La Ley de Montes y Aguas decretaba que eran aguas de propiedad particular las siguientes: las desviadas de los ríos por medio de canales privados de los ríos de dominio público; las de los manantiales, pozos y ojos de agua surgidos en terrenos de propiedad privada; y las lagunetas, estanques, aljibes y demás receptáculos naturales y artificiales de aguas pluviales que se encuentran ubicados en terrenos de propiedad privada. En esta ley se consagra igualmente el derecho de todo propietario a abrir pozos dentro de los límites de su propiedad.

En cuanto a las regulaciones de la citada Ley de Montes y Aguas, la situación va a mantenerse igual en las leyes de 1924, 1931 y 1936, y sólo se modificará en 1942, con la promulgación de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, donde se consideran las aguas subterráneas como aguas de propiedad privada, calificación que desaparece en 1955 y se mantiene en la ley vigente; sin embargo, es necesario señalar que en ambas leyes se reconoce al propietario el derecho a la apertura de pozos.

De este análisis se puede observar que las aguas están actualmente sometidas a dos regímenes distintos en cuanto a su pertenencia. Unas, las del dominio público, compuestas principalmente por los ríos y lagos, están afectadas principalmente por el uso público, es decir, al uso común de todos los habitantes; las aguas de propiedad privada son de uso de los dueños de las propiedades en donde se hallen.

En cuanto a la Ley de Reforma Agraria, la cual tiene como uno de sus objetivos establecer el vínculo tierra-agua, sobre una base completamente distinta a la fundamentación del Código Civil, se puede afirmar que el principio de la afectación de las aguas dominiales a la reforma agraria afecta también a las aguas denominadas de propiedad privada (Art. 42), situación que debe alertar por cuanto el destino del agua se orienta hacia una parte del sector agrícola: o sea, los riegos en función de la reforma agraria lo cual está en contradicción con la prioridad establecida en el Código Civil para los usos domésticos, además es contrario a toda orientación o tendencia coetánea de ordenación y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, a pesar de la excepción establecida en la misma ley (Art. 43).

La experiencia de que una ley administrativa como es la Ley de Reforma Agraria haya introducido modificaciones sustanciales al régimen de

38. "Las aguas del dominio público quedan afectadas a la realización de la Reforma Agraria, así como también las de propiedad privada que excedan del caudal requerido para un aprovechamiento racional de los de que las mismas sean parte integrante".

las aguas, previsto en el Código Civil, hace correr el riesgo de que, si cada uno de los sectores de la economía hiciese leyes que afectasen a la administración y aprovechamiento de las aguas, la anarquía existente se agudice aún más.

Meier señala que es necesario aclarar el verdadero significado del principio de afectación de las aguas a la reforma agraria prevista en esta ley por cuanto que:

*... mal podría, entonces, crear a su vez un nuevo derecho preferente que se transformase en privilegio, contrario al uso democrático de los recursos naturales renovables y a la necesaria igualdad de todos ante la Ley.*³⁹

La Ley de Aguas que se propone es también una ley administrativa que regulará el aprovechamiento de las aguas y establecerá la normativa requerida para cubrir los fines que debe cumplir el recurso por medio de los usos; estableciendo, por consiguiente, las limitaciones correspondientes. En consecuencia obligará a modificaciones sustanciales en el régimen de las aguas previsto en el Código Civil.

Se pasará ahora a analizar las razones que justifican la declaratoria general de dominio público de las aguas.

■ C. Necesidad de la declaratoria del dominio público y sus consecuencias

Hay que partir del análisis reconociendo que:

*El Código Civil, en efecto, distingue dos tipos de aguas sometidas a distintos regímenes jurídicos; por una parte, aguas que son del dominio público y, por la otra, utilizando la expresión de la Corte Suprema, aguas corrientes que pueden no ser del dominio público por ende susceptibles del dominio privado. Del análisis del Código Civil, creo que no puede haber duda en considerar que hoy por hoy, y por absurdo que sea, existen aguas de propiedad privada.*⁴⁰

Pero, como ya se ha señalado, el régimen jurídico de las aguas no es uniforme. Es más, ni siquiera es uniforme el régimen aplicable a las aguas

39. Meier E. H., *La afectación de las aguas de dominio público...* Opus cit., p. 181.

40. Brewer Carías A. R. *La reforma del régimen legal de las aguas en Venezuela.* Opus cit. (Annales Juris Aquarum. Volumen I. (3 tomos) Caracas, 1976. P. 699, p. 39.

del dominio público. Estas, por ser de uso público, deben ante todo cubrir las necesidades primarias de todos los habitantes; sin embargo, tanto el Código Civil como las regulaciones de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas reconocen tres supuestos de aprovechamientos exclusivos y privativos sobre ríos; supuestos que dan origen a derechos adquiridos verdaderos ya que incluso deben ser respetados por la administración pública en caso de que ésta resuelva otorgar concesiones, aun cuando tengan por objeto, por ejemplo, el abastecimiento de núcleos de población. Las disposiciones señalan que:

*... han consagrado un derecho preferente a la apropiabilidad de las aguas de los ríos, es decir, a la apropiabilidad de las aguas del dominio público. Técnicamente, esta sola regulación es contradictoria con el régimen del dominio publico.*⁴¹

En efecto, la existencia de aprovechamientos privativos en aguas del dominio público, sin concisión donde se fijen las obligaciones del concesionario para los fines y usos que se dará al agua, contradice el principio de afectación al uso que, tal como la Corte Suprema de Justicia ha expresado, estos bienes por su naturaleza deben en principio ser mantenidos al alcance de todos los individuos que integran la colectividad. *Las utilizaciones privativas de bienes del dominio público deben ser siempre otorgadas por la administración que es la encargada de velar por los intereses generales,*^{42 y 43} es decir, velar porque sólo se permitan una vez que hayan sido satisfechas las necesidades de la colectividad.⁴⁴

Otra razón que justifica la declaratoria general de las aguas como del dominio público es la imprecisión que surge de la normativa vigente en relación con la calificación de las aguas públicas y privadas, a esto se viene a agregar la imposibilidad de coordinar una administración racional del recurso cuando se refiera a las aguas subterráneas y a las superficiales:

41. Vid. Brewer Carías A. R. *La reforma del régimen legal de las aguas en Venezuela. Opus cit.*, pp. 38-39-44.

42. *Ibidem.*

43. Sentencia de la Corte suprema de Justicia en Sala Política-Administrativa de 19-10-64 en A. R. Brewer Carías. *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y estudios de derecho administrativo*, Tomo I, Ed. Universidad Central de Venezuela. Caracas 1975.

44. Costa Rica. "Proyecto de Ley de Aguas" San José (Costa Rica). Diciembre 1980.

Artículo 2. "Todas las aguas del territorio y espacio nacionales son bienes públicos del Estado, están fuera de comercio y su dominio es inalienable e imprescriptible. El uso de las aguas en beneficio particular sólo puede hacerse en virtud de un derecho de aprovechamiento concedido por la autoridad competente salvo los casos expresamente contemplados en esta Ley, y de conformidad con los requisitos y reglas que prescribe la misma".

Dentro del marco estricto de la doctrina actual, el principio de la unidad del ciclo hidrológico torna superflua la dicotomía aguas superficiales-aguas subterráneas por lo que se refiere al tratamiento normativo que han de recibir todos los recursos hidráulicos con miras, fundamentalmente, a su protección, preservación y utilización. A través de una simple constatación de la realidad, la disciplina jurídica que se imprima a una determinada legislación sobre aguas concebida con óptica prospectiva no puede practicar discriminación alguna en orden a los derechos que se ejerciten sobre tales recursos...^{45, 46 y 47}

De aquí que las disposiciones normativas no contienen especificaciones técnicas claramente definidas sobre la determinación o calificación de las aguas. Esto origina que la determinación de un agua como pública o privada sea generalmente resuelta con criterios poco científicos. Así, resulta bastante aleatorio calificar un curso de agua como arroyo, quebrada o río o un cuerpo de agua como estanque, laguna o lago.

Las mejores razones para la declaratoria de las aguas del dominio público, para lograr su racional administración, son las técnicas y naturales.

Hoy, con un mejor conocimiento del régimen de escurrimiento de nuestros cursos de aguas, esta situación de indefinición de los ríos es de suma importancia y gravedad, puesto que en los trópicos en general los caudales o gastos de estiaje o de “verano” son relativamente pequeños frente a los del mismo río durante la estación lluviosa y del comienzo al estío, caso que no sucede generalmente en las zonas templadas o frías, lo cual se constata cuando se comparan “los caudales medios escurridos” contra los caudales aprovechables en los trópicos en el estiaje. En ocasiones estos caudales se hacen nulos o prácticamente nulos. Asimismo, es de notarse las variaciones del nivel que es otra forma de expresar el gasto transportado (para la navegación).

Lo anteriormente anotado es en cuanto a la cantidad, ya que cuando se entra en el problema de calidad de las aguas esta situación de caudales muy reducidos o prácticamente de “río seco” no pueden ser considerados

45. Kummerow G. *Apropiabilidad de las aguas subterráneas en Venezuela*. En *Annales Juris Aquarum*. Volumen II. Tomo 2. (3 tomos) Caracas, 1976. P. 402.

46. Vid. David Aiken J., *The National Water Policy*. *Opus cit.* P. 340.

47. “Un método para lograr el manejo conjunto de aguas superficiales y subterráneas consiste en la utilización del volumen de aguas subterráneas como un depósito de almacenamiento, para luego manejar el uso de ambas aguas en función de su disponibilidad relativa.

para la dilución, ni para la autopurificación, por el contrario los cauces y las aguas que por ellos fluyen vienen a transformarse en cloacas de aguas negras o servidas.

Actualmente esta situación se tiene en el río Guaire-Tuy, para sólo mencionar uno de los casos más graves, pero la situación no es muy diferente a la del río Yaracuy y de muchos de los ríos encuestados por COPLANARH.^{48 y 49}

Se describirán ocho ejemplos en Venezuela, acerca de la relación de variación de los ríos y la relación de caudales entre los meses de la estación lluviosa y los del estiaje, y un noveno ejemplo de las variaciones de ríos de zonas frías y templadas:

- 1. El río Orinoco tiene en el puente de Angostura (836.000 km² de hoya) tiene 13 metros de variación de nivel entre el mes de marzo y el mes de agosto, y en Musinacio (790.000 km²), en el período de 1969-1977 también acusó una variación de 13 metros entre niveles alto y niveles bajo.

Aun entre los años de grandes precipitaciones como 1976 y 1977 hubo una variación de 4,5 m en el mes de agosto entre los niveles máximos ocurridos en ese lapso.⁵⁰

- 2. Un río tan importante como el Caroní, con un gasto medio anual de unos 5.000 m³/seg se reduce normalmente todos los años a 1.000 m³/seg y hay años que este gasto ha estado muy cerca de los 400 m³/seg.
- 3. Asimismo, al norte del Apure, el río Tucupido con 120 m³/seg de un “caudal medio escurrido” se “seca” todos los años y sólo fluyen sus aguas ocasionalmente en algunos años.^{51 y 52}
- 4. Estudios realizados en los ríos Sarare, Neverí, Boconó, Motatán y Masparro,⁵³ para nombrar sólo algunos, muestran que sus caudales de estiaje son sustancialmente menores que los gastos medios escurridos.

Los cuatro primeros ríos mencionados tienen en 20% del tiempo gastos menores o iguales a los señalados en el cuadro N° 1, columna C y en estiaje se reducen sustancialmente.

48. Vid. Venezuela. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Dirección General de Malariología y Saneamiento Ambiental. *Estudio sanitario integral del río Yaracuy*. Publicación N° 74-01. Caracas, 1974.

49. Vid. Venezuela. COPLANARH. *Encuesta nacional sobre el uso y polución de los recursos de aguas superficiales*. Vol. 1. (Publicación N° 29) (4 volúmenes) Caracas, 1974.

50. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Dirección General Sectorial de Información e Investigación del Ambiente.

51. Vid. Azpúrua, P. P. y A. J. Gabaldón. *Recursos hidráulicos y desarrollo*. Opus Cit.

52. Vid: Key Sánchez, F. *Discusión de criterios para fijar el caudal de estiaje utilizable en aprovechamientos por derivación*. *Ingeniería Hidráulica*. 54 (N° 7): 48-61. Caracas, 1965.

53. *Ibidem*.

CUADRO N° 1

Relación de gastos a 20% del tiempo con gastos de estiaje

Nombre	Período	20% del tiempo en m ³ /seg	Gastos de estiaje	
			m ³ /seg	% de tiempo con agua
Sarare	(1942-1957)	8.50	0.75	98.00
Neverí	(1941-1960)	56.00	3.09	91.80
Boconó	(1953-1963)	49.50	12.60	96.50
Motatán	(1942-1962)	47.00	9.22	95.30
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)

Por la tabla presente se puede constatar que estos ríos, con curso aparentemente permanente, prácticamente son “secos” durante el estiaje (columna d), y aun hay momentos en que los gastos son menores que los señalados.

- 5. El río Apure en San Fernando de Apure (119.500 km²), con un gasto medio escurrido de 2294 m³/seg (1968); 2374 m³/seg (1969) y 2308 m³/seg (1970), redujo su caudal a 168 m³/seg en abril de 1969, esto significa menos de 10% del escurrimiento medio, con lo que se hace prácticamente un río no navegable durante los meses de febrero, marzo y abril. El nivel de este río tiene una variación normal, entre los meses de mayo y agosto, de unos 5,5 m.
- 6. El río Caura en Pie de Salto (29.700 km²) con un gasto medio en el año 1970 de 2.142 m³/seg se redujo a 176 m³/seg en el mes de marzo de ese año; en 1976 el gasto en el mes de febrero fue algo mayor de 400 m³/seg, alcanzando un máximo de 5.800 m³/seg a fines de junio. Dada la forma de su cauce y las caídas que en él existen y las variaciones de los volúmenes escurridos, se hace, prácticamente, un río no navegable.
- 7. El río Manapiare en San Juan de Manapiare (6.750 km²) tuvo en 1970 un gasto medio escurrido de 241 m³/seg y se redujo a sólo 31 m³/seg en el mes de abril.

- 8. El río Neverí, en la Corcovada (925 km²) durante los meses de marzo, abril y mayo, correspondientes a 1970, 1971 y 1973, estuvo prácticamente seco.^{54, 55 y 56}
- 9. En los países templados o al norte de éstos, las variaciones son mucho menos acentuadas, por lo que se podría decir que los ríos son más regulares, por ejemplo, el río Swarta (Islandia) y el Gudena (Dinamarca) con un gasto medio escurrido de 10 y de 17 m³/seg, respectivamente, tienen gastos mínimos superiores a 60% del gasto medio anual y están garantizados en un 75% del tiempo.⁵⁷

Todo ello permite concluir que las disposiciones legales que puedan establecerse para ríos de zonas templadas o nórdicas no tienen una cabal aplicación en los trópicos, si no se adaptan a la realidad anteriormente descrita de grandes variaciones entre los períodos de lluvia y los de sequía.

El concepto de ríos navegables o flotables de la terminología jurídica, especialmente en la que ha servido de modelo a nuestro Código Civil, parece no tener validez en nuestro medio toda vez que ríos caudalosos reducen sus gastos durante la estación seca y se convierten en simples riachuelos o quebradas.

El propósito del Proyecto de la Ley de Aguas es el de consagrar la dominiabilidad pública para todas las aguas del territorio nacional, fundándose en un principio de carácter natural: la unidad del ciclo hidrológico, el cual hace errónea e inútil cualquier división de las aguas, en públicas y privadas o en aguas subterráneas o superficiales, ya que contraría la unidad del ciclo hidrológico y sus consecuencias y en especial el régimen real del escurrimiento de nuestros ríos. Esto viene a reafirmar que las aguas por sus condiciones naturales deben ser bienes del dominio público, cuyo uso ha de ser común, tal como fue reconocido en las Institutas Romanas y consagrado en el Derecho Indiano, pasando al presente, en casi toda Ibero América.

54. Venezuela. Ministerio de Obras Públicas. Dirección General de Recursos Hidráulicos. "Mediciones en grandes ríos". Publicación de la División de Hidrología. Caracas, 1972.

55. En esta publicación dan para comenzar el documento, un capítulo que se llama "Interpretación de conceptos" de los cuales se toman los utilizados en este documento: "Gasto medio diario, mensual o anual; valor medio de las variaciones del caudal de un río durante un día, mes o año (m³/seg)".

"Volumen escurrido mensual o anual: cantidad de agua que pasa por una sección de un río en un mes o un año (m³)".

"Gasto medio escurrido: es la densidad del volumen escurrido por el tiempo considerado expresado en m³/seg".

"Gasto mínimo instantáneo mensual, anual: valor extremo mínimo del caudal de un río en un mes o año (m³/seg)".

56. También se ha utilizado material inédito de la Dirección General Sectorial de Información Básica, suministrada por el geólogo Alberto Rivas Ramírez.

57. Azpúrua, P. P., y A. J. Gabaldón. *Recursos hidráulicos y desarrollo. Opus cit.*, pp. 196/207.

Conscientes del papel del agua, y de su carácter de bien común por su naturaleza, es necesaria la declaratoria del dominio público para satisfacer necesidades colectivas y cumplir cometidos fundamentales del Estado en la búsqueda del progreso integral.

■ D. Fundamentos constitucionales de la declaratoria del dominio público de las aguas

La Constitución Nacional de 1961 marca, por decirlo así, un enfoque distinto en el régimen aplicable a los recursos naturales renovables, el cual no ha sido suficientemente desarrollado, salvo en las Leyes Orgánicas del Ambiente y de la Administración Central, situación que obliga a su vez al ajuste de la legislación anterior o de aquellas disposiciones que no hubiesen recogido plenamente el nuevo mandato constitucional.

El Código Civil, la Ley de Sanidad Nacional, la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, la Ley de Reforma Agraria, leyes estatales como las leyes de los llanos y las ordenanzas municipales que tratan sobre esta materia, deben ser revisadas para ajustarlas a la nueva situación: una estructura administrativa formal y eficiente; y la ley orgánica que rige para el ambiente.

Asimismo, se hacen necesarias leyes como: la Ley de Aguas, la Ley de Ordenación del Territorio, la Ley de Delitos Ecológicos, la Ley de Desarrollo y Ordenación Urbanística, la Ley de Transporte y Transmisiones, entre otras, las cuales deben considerar la tendencia legislativa actual de poner en ejercicio las normas programáticas de la Constitución.

De las normas constitucionales merecen comentarse las siguientes:

- La propiedad privada, *su función social* y las limitaciones, restricciones y prohibiciones a que pueda ser sometida (Art. 99).
- La protección de la iniciativa privada sin perjuicio de la facultad de regular la circulación, distribución y *consumo de la riqueza* (Art. 98).
- *La competencia del poder nacional* para la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, *aguas y otras riquezas naturales* del país (Art. 136, Ord. 10).
- La obligación del Estado de atender la defensa y conservación de los recursos naturales y dirigir su explotación *al beneficio colectivo* de los venezolanos (Art. 106).

- La soberanía, autoridad y vigilancia sobre el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, así como el *dominio y explotación de los bienes y recursos* en ellos contenidos se ejercerán en la extensión y condiciones que determine la ley (Art. 7).

Así mismo el preámbulo de la Constitución expresa:

promover el bienestar general (...) lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre.

Concretamente en relación con las aguas, la norma que requiere ser atendida, y por consiguiente exige una acción legislativa que la desarrolle, es la siguiente:

*El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la **explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.***

Merece particular atención el carácter programático de la norma transcrita.

Tal como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia:

La Constitución distingue entre normas directamente operativas, que perceptúan automáticamente (...) y las mediatamente operativas o programáticas que no pueden aplicarse sino cuando las complete el legislador ulterior por requerirlo así la letra o el contenido del precepto.⁵⁸

Evidentemente, esta norma que impone al Estado la obligación de atender la defensa y conservación de los recursos naturales y de dirigir su explotación primordialmente en beneficio colectivo de los venezolanos requiere de una ley que desarrolle cabalmente su contenido y haga así posible el cumplimiento de su objetivo. Con las normas actualmente vigentes en materia de aguas ni se atiende la defensa y conservación del recurso ni éste se aprovecha racionalmente en beneficio de los venezolanos.

Sin embargo, hay autores que incluso llegan a sostener que de la norma constitucional antes mencionada puede derivarse que las aguas fueron, por el propio constituyente, consideradas fuera del derecho de

58. Brewer Carías A. R. "Garantías constitucionales de los derechos del hombre". Corte Suprema de Justicia, Sentencias. Colección Monografías Jurídicas N°1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1976, p. 23.

propiedad tradicional en forma tal que cualquier disposición legal que las contraríe ha quedado automáticamente derogada a partir de 1961.⁵⁹

Además pareciera que el constituyente tuvo en consideración diferenciar los términos bienes, recursos y riquezas.

Al respecto, es interesante subrayar sobre el artículo 7 de la Constitución Nacional que:

... expresamente reconoce la diferencia entre bienes y recursos, al señalar en el segundo párrafo del dispositivo en cuestión, la soberanía, autoridad y vigilancia sobre el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental, y el espacio aéreo, así como el dominio y explotación de los bienes y recursos en ellos contenidos, se ejercerán en la extensión y condiciones que determine la Ley.^{60 y 61}

Vinculada a la citada norma constitucional se encuentra la norma que atribuye competencia al Poder Nacional para regular la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, *aguas* y otras *riquezas naturales* del país (Art. 136, Ord. 10).

Del citado precepto constitucional se desprende claramente que el establecimiento o modificación del régimen jurídico de las aguas es de competencia exclusiva del Poder Nacional sin que pueda atribuirse competencia a los demás niveles políticos territoriales. Claro está que tanto los estados como los municipios, en virtud del poder de policía que la Constitución les ha asignado, pueden colaborar en la protección del recurso agua, pero los poderes de policía tienen necesariamente que ser regulados por el nivel nacional puesto que la protección del recurso es competencia de la ley básica. A menos que se utilizara para estos efectos, la facultad del Congreso Nacional es para atribuir a los estados o a los municipios determinadas materias de la competencia nacional (Art. 187).

59. Vid Meier F. H. "Algunos Comentarios sobre el Proyecto de Ley de Aguas y el Ordenamiento Jurídico Venezolano". *Jurídica* N° 7: 147-180. Mérida, 1977.

60. *Ibidem*.

61. "Al expresarse de esta forma, el constituyente ha querido dejar claro que el territorio nacional, en cada uno de los elementos que lo integran, comprende tanto bienes como recursos. Estos últimos son enunciados en el artículo 136, ordinal 10 de la Constitución, cuando se consagran la competencia del Poder Nacional en relación con la administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país. Pareciera que para el constituyente son recursos los elementos naturales que integran el territorio, es decir lo no creado por el hombre, y que se origina en las propias transformaciones de la naturaleza, y que cierta parte de la doctrina denominada *Bienes de Carácter Natural* por oposición a los productos creados por el hombre mediante la propia transformación de la naturaleza y que serían entonces los bienes de carácter civil (p. ej., serían bienes de la Nación los inmuebles tales como edificaciones públicas...". Pp. 176-177.

Igualmente cabe destacar que mientras el artículo 7 califica a las aguas como *riqueza natural* el artículo 106, antes analizado, se refiere al agua como *recurso natural*.

A este respecto un dictamen elaborado por el profesor Gonzalo Pérez Luciani expresa: “los términos *recurso natural renovable* y *riqueza natural* no son contrarios ni contradictorios”. Al efecto señala que, si bien las aguas son consideradas por el artículo 1 del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas como recurso natural renovable, ello no impide que las mismas aguas puedan ser consideradas también y al mismo tiempo una riqueza natural.^{62 y 63}

Otra de las normas constitucionales que merecen ser analizadas es la que garantiza el derecho de propiedad (Art. 99).

El derecho de propiedad en Venezuela no es un conjunto de facultades excluidas del derecho, por el contrario, está sometido, en virtud de su función social, a las cargas, restricciones, limitaciones y prohibiciones que establezca la ley.⁶⁴

En el caso de los recursos hidráulicos se podrá producir un cambio en su régimen jurídico a través de una ley, en la cual se declaren a todas las aguas sometidas al régimen de dominio público, lo cual no implica desconocer el derecho de propiedad de las tierras por las cuales discurren esas aguas, pero sí someter su aprovechamiento a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley en virtud de la función social. En tal sentido, la Ley de Aguas sería la ley administrativa

62. Pérez Luciani, G. “Comentarios sobre la creación y el régimen de utilización de parques nacionales; formulados con ocasión de una impugnación de resoluciones emanadas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables”. En *Anuario de Derecho Ambiental*, 1977. MARNR. (C. J.) Caracas, 1978. P. 139.

63. “Existen, además, en el ordenamiento jurídico venezolano, normas que califican a las aguas de ‘riqueza natural’, como es el caso del ordinal 10 del artículo 136 de la Constitución...”

64. Nota: Cuando se había terminado la redacción y revisión de este informe se conoció el texto *Elementos de derecho constitucional chileno* de Carlos Andrade Geywitz (segunda edición), Editorial Jurídica de Chile (1971), donde se da una clara explicación de la propiedad en función social del profesor León Duguit: “En la Sesión 9ª. de la Subcomisión de Reformas Constitucionales, celebrada el 15° de mayo de 1925, el presidente Alessandri leyó algunos párrafos de un texto de Derecho Constitucional escrito por León Duguit, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Burdeos, “autor considerado, al decir del presidente, como la primera autoridad en cuestiones de Derecho Constitucional”.

“La propiedad no es un derecho intangible y sagrado, sino un derecho que está continuamente evolucionando y que debe adaptarse a las necesidades sociales que responde.

Si llega un momento en que la propiedad individual no responde a una necesidad social, el legislador debe intervenir para organizar otra forma de apropiación de la riqueza”.

“En un país donde la propiedad individual está reconocida por la legislación positiva, el propietario tiene como tal cierto papel social que llenar; y la extensión de su derecho de propiedad debe ser determinado por la ley y por la jurisprudencia que la aplica según el papel social que debe cumplir: no puede pretender otro derecho que el de poder llenar libremente, plena y totalmente su función social de propietario”.

“Se puede decir que en el hecho el concepto de la propiedad como derecho subjetivo desaparece, para ser reemplazado por el concepto de la propiedad como función social”.

que regularía la ordenación, el aprovechamiento y el uso, estableciendo los tipos de actos administrativos que otorguen garantías a los administrados.

A continuación se presenta un análisis evolutivo del derecho de propiedad, desde que se consagró en las primeras Constituciones hasta su establecimiento en el texto de 1961, el cual siempre ha sido un postulado básico del Estado venezolano, que actualmente se presenta centro de una concepción contemporánea.

Es por ello por lo que señalaremos, en primer término, la propiedad tal como fue concebida en su origen por el sistema liberal y cómo ha evolucionado. Luego se hará un breve análisis de la recepción y evolución de estas ideas en los textos constitucionales.⁶⁵

Desde un punto de vista netamente formal, Venezuela nace como república independiente adoptando en cuanto a su organización jurídica un conjunto de normas fundadas en las ideas liberales.

Fue con la Revolución Francesa cuando se da inicio al Estado de Derecho y cuando por primera vez la propiedad privada fue declarada solemnemente en la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, como un derecho “inviolable y sagrado”. Derecho que dentro del encuadre liberal no se encontraba aislado sino intrínsecamente conectado con las libertades innatas al individuo, de las que la libertad de apropiación de bienes constituirá su manifestación cardinal.

El Estado debía favorecer y no perturbar el desarrollo de las riquezas por parte del ciudadano, quien sólo por vía de decisión voluntaria podía asumir cargas y compromisos; es decir, sólo él podía limitar frente a otros sujetos su derecho de propiedad.

Esta forma de entender el derecho de propiedad como *inviolable y sagrado* pronto dejó de ser una realidad política, aun cuando continuó regulándose de acuerdo con su formulación inicial en la legislación civil.

Las circunstancias que provocaron que el movimiento liberal sufriera posteriormente modificaciones se debieron a que se presentaron nuevas

65. Nota: Del mismo texto *Elementos de derecho constitucional chileno* se copia: “Las definiciones sobre el derecho de propiedad son muchas y muy diferentes, según la concepción de quien la formula”.

Los Romanos la consideraban como la “plena in re potestas”.

Las Partidas lo definieron como el “poder que ome ha en su cosa de facer della, e en ella lo que quisiere, según Dios e según fuero”.

(Ley Primera, Título XXVIII, Partida Tercera).

El Código Civil Francés, en una definición muy criticada, expresa que “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto, con tal que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos” (Art. 544).

Es el triunfo del concepto romano *-usus, fructus y abusus-* de la concepción individualista de la propiedad.

situaciones, especialmente en el campo económico, que tuvieron como resultado una explotación intolerable de los hombres por los hombres.

El movimiento político al final de la primera mitad del siglo pasado, presentó una alternativa para resolver los problemas que se originaron como resultado de esta situación. Es entonces cuando el liberalismo hace un análisis de estas circunstancias y presenta una nueva opción que es conocida con el nombre de “Crisis del liberalismo”. El establecimiento de correctivos a los derechos eran medidas impostergables e indispensables que el Estado de Derecho reconoció para que la democracia liberal no sucumbiera.

En esta forma se inicia un Estado liberal intervencionista, con la idea social de los derechos individuales y la necesaria modificación de la formulación abstracta de los mismos. Por ejemplo, a la noción abstracta de libertad del trabajo se opuso la protección del trabajador, regulando en detalle en qué consistía dicha protección, la duración máxima de jornada, el derecho de asociación, la huelga y las prestaciones. En este mismo orden, a la noción de propiedad como derecho absoluto, inviolable y sagrado se opone la noción de propiedad que tiene primordialmente una función social que cumplir. La propiedad empieza así a concebirse no como un derecho sagrado subjetivo inmovible sino como un derecho contingente producto de la evolución social.

Ello nos conduce a pensar que la propiedad antes que de naturaleza preestatal ha pasado a ser un derecho derivado de la misma organización estatal; y variable, y, en consecuencia, de acuerdo con las condiciones sociales de cada momento histórico. Esta nueva visión de la propiedad no permite a su titular el libre ejercicio, sino en tanto lo haga en forma coincidente con fines sociales.

Para darse cuenta de la forma y medida en que el derecho de propiedad ha sufrido transformaciones basta destacar la nueva concepción de “la Declaración Universal de Derechos del Hombre” de 1948, que en su artículo 17 expresa que:

... toda persona tiene derecho a la propiedad, individual o colectivamente, y nadie puede ser privado arbitrariamente de la misma.

Este principio, visto a la luz de la Constitución de 1961, se traduce en: a) todo hombre tiene acceso a la propiedad, lo que envuelve la necesaria intervención del Estado “para lograr la participación equitativa de

todos en el disfrute de la riqueza”,⁶⁶ b) que la propiedad sólo puede ser extinguida por el Estado a través de actos de rango legal o de actos autorizados por la ley y en cumplimiento de los fines económico-sociales a él encomendados. El único límite impuesto al Estado es la privación arbitraria de la propiedad, es decir, la privación que contraría la finalidad previamente establecida (Arts. 99 y 101).

El sometimiento de la propiedad al cumplimiento de fines sociales ha tenido otra implicación: la necesaria revisión del contenido de esta institución. Los códigos civiles regulan la propiedad en términos de transacciones económicas entre particulares, mientras se remite a las leyes especiales el régimen administrativo de la misma: es decir, cuando la propiedad es objeto de regulaciones entre la Administración y los administrados.⁶⁷

Ahora bien, el Estado debe tomar en cuenta las diversas funciones que la propiedad debe cumplir. Es lo que ha sido denominado por algunos tratadistas el “vínculo de destinación” y por otros la afectación a fines previstos. García de Enterría⁶⁸ señala que la expresión “vínculo de destinación” significa que una propiedad *puede ser afectada por un destino que domine su tráfico jurídico posterior*.

Esta evolución que sufre la propiedad como institución fundamental ha sido universal y, por tanto, no es ajena a nuestra realidad jurídica. A continuación se analizará la evolución jurídica de la propiedad en los textos constitucionales venezolanos.

Nuestros primeros textos adoptan el criterio liberal clásico que anotamos precedentemente. La propiedad se incorpora con la misma solemnidad que en la antigua “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, es decir, se concibe como un derecho inviolable y sagrado.

La incorporación de las limitaciones y restricciones a la propiedad aparece tardíamente en nuestros textos constitucionales, aun cuando las preceden algunas manifestaciones parciales.

Ya desde el año 1925, la Constitución somete la propiedad a la observancia de *disposiciones sobre higiene pública y conservación de bosques y aguas en beneficio de la comunidad*.

66. Preámbulo de la Constitución Nacional vigente.

67. Artículo 549 (C. C.) “La propiedad del suelo lleva consigo la de la superficie y de todo cuanto se encuentre encima o debajo de ello, salvo lo dispuesto en las leyes especiales”.

68. García Enterría, E., *Apuntes de derecho administrativo*. (Urbanismo) Universidad Complutense. Madrid (España). P. 17.

La Constitución de 1929 no sólo somete la propiedad al cumplimiento de las obligaciones señaladas en las normas sobre *higiene pública, bosques y aguas*, sino que al incluir la expresión “otras semejantes que establezcan las leyes” convierte la enumeración taxativa en simplemente enunciativa, observando que tales obligaciones se imponen en beneficio del interés de la comunidad.

El texto constitucional de 1936 es de compleja redacción, pues si bien señala que la propiedad es inviolable, según la vieja tradición liberal, somete la institución a un elenco bastante minucioso de *medidas limitativas por razones de interés general*.

Entre ellas cabe destacar las restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedades por razones de interés nacional, y la posibilidad de expropiación de tierras incultas. Aquí podemos ver con claridad cómo el constituyente va esbozando tímidamente lo que luego *incluirá en una noción unitaria: la función social de la propiedad*.⁶⁹

El texto constitucional de 1945, al supeditar la propiedad en sus diversas manifestaciones no sólo *al cumplimiento de fines de interés público, sino claramente a fines de interés social, adopta el criterio de la función social de la propiedad*, a pesar de que el término como tal aparecerá con posterioridad.

Queda así la propiedad *sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones por razones de interés público o social*. Además, se faculta al legislador para imponer prohibiciones en relación con la adquisición, transferencia, uso o disfrute de determinadas propiedades.

La Constitución de 1947 atribuye ya expresamente a la propiedad una función social, le impone cargas a sus diversas formas de manifestación. En consideración a estas premisas, *la propiedad pierde su carácter absoluto y sagrado, y por tanto se convierte en un derecho que puede estar sometido a todas las limitaciones que le imponga la ley*.

Es así como, en la misma forma que la Constitución confiere al Estado potestad para que, mediante la ley, excluya del ámbito de la libertad económica determinadas actividades que podrían realizarse por particulares, utilizando para ello el conocido mecanismo de la reserva o nacionalización en relación con la propiedad (una vez que tomamos como

69. Vid. Brewer Carías, A. R. *Urbanismo y propiedad privada*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1980. pp. 69/83.

modelo las Constituciones de Weimar de 1919⁷⁰ y de la República Española de 1931) desde la Constitución de 1947 en adelante el Estado también se halla facultado para excluir del ámbito de este derecho a un determinado género de bienes, mediante la utilización de un mecanismo similar que ha sido denominado para un tipo de bienes como nacionalización, y para otro tipo como declaratoria general de dozones de la esfera privada implica el establecimiento de un régimen jurídico público que garantice, bajo control estatal, el uso o aprovechamiento común, según el grado de necesidad de los diversos usuarios sobre este género de bienes convertidos en propiedad pública, en dominio público.

Obviamente, de acuerdo con las previsiones constitucionales, hay que subrayar que estas limitaciones que pueden sufrir, tanto la libertad económica como el derecho de propiedad, sólo pueden ser realizadas a través de actos legislativos.

Esta idea estuvo claramente expresada en la Constitución de 1947 en el último aparte del artículo 65:

La Ley podrá establecer prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, por su condición, o por su situación en el territorio nacional.

Prescripción que no aparece en esta forma en la Constitución vigente, toda vez que en las discusiones de la Comisión se consideró *que estaba implícita* en el texto de la Constitución que dice:

70. Vid. Ruggieri Parra, P. *Elementos de derecho constitucional*. Editorial Garrido. Caracas, 1957.

Nota: Vale también hacer conocer lo señalado por Carlos Andrade Deywitz sobre la Constitución alemana de 1919 y de la mexicana: “El concepto moderno de la propiedad, influenciado por las tendencias socialistas, es concebirla, más que como un derecho, como un deber del propietario. Es la “función social de la propiedad”.

“En la Constitución de Alemania, de 1919, por ejemplo, se materializan estas nuevas tendencias, al consultarse disposiciones como las siguientes:”

Artículo 153. “La Constitución garantiza la propiedad. La naturaleza y los límites de ésta serán determinados por las leyes (...) La propiedad trae consigo deberes para el que la disfruta (...) Su goce debe ser al mismo tiempo un beneficio para el bien común...”.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 1 de mayo de 1917, estableció, en el inciso tercero del artículo 27, que “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación...”.

Recuerda el señor Guerra, miembro de la Subcomisión, que la versión taquigráfica de aquel prolongado debate se publicó en la prensa.

También señala que “desde el primer momento, se notó la tendencia a mantener en toda su integridad el concepto existente y consagrado del derecho de propiedad, con todas las prerrogativas que de él emanan, acentuando un poco su subordinación al interés colectivo y propendiendo a la subdivisión de las tierras de labor”.

*Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o de interés general.*⁷¹

Ahora bien, si se excluyen las aguas del régimen jurídico privado al declararlas todas del dominio público, se hace imprescindible entrar a considerar los *efectos que tal modificación produce en relación con las situaciones jurídicas reconocidas con anterioridad*. Brewer Carías ha tratado este tema con suficiente precisión y profundidad,⁷² sin embargo, ante todo es importante enfatizar que de las precedentes *consideraciones se permite descartar toda idea de confiscación en la declaratoria de dominio público de las aguas*.⁷³

No puede ser confiscatorio un proyecto de ley que desarrolle uno de los postulados constitucionales: el Estado está obligado a la protección y defensa de los recursos naturales tendiendo a que la explotación de los mismos beneficie a la colectividad. Tampoco puede considerarse confiscatorio imponer limitaciones al derecho de propiedad cuando tales limitaciones, como se verá más adelante, no originen un daño real a los propietarios en el uso de las aguas.

71. Nota: Una vez ya terminada la revisión total del informe, también se conoció el documento: La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución Legislación, Justicia Reglamento del Senado Juicios Emitidos entre 1925 y 1968 de Rolando Acuna Ramos (Obra Publicada bajo el patrocinio del Senado de la República, Editorial Jurídica de Chile), que ante el N° 10 del artículo 10 de la Constitución política del Estado asegura “la inviolabilidad de todas las propiedades sin distinción alguna. Nadie puede ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública, calificada por una ley. En este caso, se dará previamente al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente”, pero que, “El ejercicio de derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública”.

Señala Acuña Ramos: “No puede desconocerse la importancia que el derecho de propiedad tiene en las Constituciones modernas para definir numerosos problemas sociales, económicos y políticos de nuestro tiempo...” (P. 55) “Cabe advertir que este derecho ha sufrido transformaciones que tienden a restringirlo, basadas principalmente en exigencias derivadas de las necesidades sociales, lo que ha motivado el debilitamiento y aun la desaparición, en algunos casos, del concepto de derecho subjetivo sobre la propiedad, el que ha sido reemplazado por el concepto de “función social” de la misma. P. 53.

72. Brewer Carías, A. R. *La Reforma del Régimen Legal de las Aguas en Venezuela. Opus cit.* Pp. 59-65.

73. “Indudablemente, es el legislador quien determina el ámbito de la propiedad, es decir, es quien puede determinar qué bienes son susceptibles de ser de propiedad privada y cuáles no lo son; y cuando realiza esa determinación está asignando o cambiando el régimen jurídico de determinados bienes, al establecer que éstos son del dominio público o por el contrario son susceptibles de ser de propiedad privada (Art. 525. del CC). Esta calificación, sin embargo, ni es absoluta, ni eterna, ni inmutable”.

“En efecto, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, no existen bienes del dominio público o de propiedad privada, que lo sean *por naturaleza*. La existencia de unos y otros depende únicamente y exclusivamente de la voluntad del legislador, y tanto el dominio público como la propiedad privada son conceptos jurídicos...”.

“... lo que hace en realidad es excluir ciertos bienes del ámbito de la propiedad privada, y esta exclusión, en sí misma, no conlleva derecho alguno a indemnización por parte de los antiguos propietarios, pues aquí falta el requisito de la especificidad del sacrificio”.

“En estos casos, el legislador ni expropia unos derechos determinados ni los confisca...” P. 63.

En efecto, si bien es cierto, tal como se ha señalado, que con esta declaratoria se extinguen los derechos privados actualmente reconocidos a los particulares por el ordenamiento jurídico, también es cierto que dicha extinción no necesariamente produce daño, fundamento necesario para invocar una eventual indemnización. En tal sentido el anterior propietario puede, una vez en vigencia la ley, seguir usando o aprovechando el agua, sea para usos comunes, conjuntamente con el resto de la colectividad, sea en forma privativa, previa solicitud de concesión. A través de la concesión se puede seguir utilizando el agua de manera exclusiva. Es decir el anterior propietario tiene el derecho a que se le otorgue una concesión para usar privativamente el agua, del mismo modo como la utilizaba con anterioridad.

Ahora bien, sólo en el caso de que la concesión sea negada porque el aprovechamiento exclusivo que se solicita no se ajuste al Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y a los mandatos de la ley, es cuando podría hablarse de que se causa un daño al anterior propietario. En este supuesto, el proyecto contempla una indemnización.

Como ya se ha señalado, garantiza la ley y el plan la seguridad de los derechos que se creen a su amparo y al mismo tiempo permite continuar con los usos existentes, siempre que las finalidades que ellos persigan estén acordes con el plan y, en caso de no estar acordes con él, está implícito que se proceda a la indemnización cuando dichos usos han sido legalmente establecidos por la legislación vigente. Con posterioridad, se analizarán más detalladamente los supuestos en que procede la indemnización en el capítulo relativo a las diversas utilidades que se presentan en relación con el régimen dominial de las aguas.

Se podría resumir diciendo que es necesario sincerar la normativa legal a los mandatos constitucionales, a los conocimientos de la ciencia y el medio de aplicarlos, una vez dado el supuesto de hecho, presente en sus normas, como la base sobre la cual debe sustentarse todo el proyecto legal. El Proyecto de Ley de Aguas conforme a lo arriba expuesto está conformado dentro de este principio general.

Todas las aguas, pues, deben ser patrimonio inalienable de la Nación. Todas ellas de dominio público. Una primera consecuencia nos conduce a establecer con el valor auténtico postulado que el aprovechamiento y utilización de los recursos –salvo pequeñas excepciones, como pueden ser las que representan los llamados usos comunes– sólo puede llevarse a cabo mediante una determinación expresa del Poder Público.

Sebastián Martín Retortillo⁷⁴

74. COPLANARH. *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*. Caracas, 1976. P. 37.

Surgen de aquí dos actividades diferentes: preparar y conducir individualmente estos encuentros aislados y combinados unos con otros para alcanzar el objetivo de la guerra. La primera es llamada táctica, la segunda estrategia (...) Por lo tanto, de acuerdo con nuestra clasificación, la táctica enseña el uso de las fuerzas armadas en los encuentros, y la estrategia el uso de los encuentros para alcanzar el objetivo de la guerra.

Karl Von Clausewitz⁷⁵

IV. RÉGIMEN DE ADMINISTRACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS

■ A. Aspectos generales

Elemento de mayor importancia para proponer el régimen de la administración de las aguas, para su adecuada y racional utilización, es dar a conocer algunos planteamientos del texto constitucional, que no han sido aún desarrollados por la doctrina nacional en este sentido.

En efecto pareciera que el constituyente tuvo en consideración diferenciar los términos **cosas** y **bienes**, **recursos** y **riquezas**.

Hacer una definición entre lo que se entiende por cada uno de estos vocablos es complejo y casi imposible. Sin embargo, merece la pena aclarar o explicar qué se ha venido entendiendo por cosas y bienes,

75. *De la Guerra*. Trad. R. W. de Setaro. Edición Mar Océano. Buenos Aires (Argentina). 1960.

y qué se entiende por recurso. De cómo estos conceptos han venido evolucionando, para una mejor comprensión de las profesiones que usan los términos, los fines que ellos involucran, la búsqueda del bienestar del hombre dependerá de la correcta interpretación legal y homogeneización de los mismos.

Ya desde la antigüedad, los grandes pensadores quizás se ocuparon del estudio de **las cosas**. Fueron los romanos los primeros en realizar una clasificación de las cosas. En tal sentido, se recuerda la *summa divissio rerum* realizada por Gayo, clasificación que ha perdurado a través del tiempo y que todavía estudia la ciencia del derecho por cuanto la misma ha servido de base a nuestras clasificaciones modernas.

Cabe señalar, al efecto, lo que en el libro segundo del Proemio de las Instituciones del Emperador Justiniano se establece:

*En el libro que antecede, hemos hablado del derecho de las personas; pasemos ahora a las cosas: estas están o en nuestro patrimonio o fuera de nuestro patrimonio (a) Algunas de ellas por **derecho natural son comunes a todos**, otras son públicas, otras de corporaciones, algunas no corresponden a nadie, y la mayor parte pertenecen a particulares. Todos pueden adquirir estas últimas de diferente manera (b), como aparecerá en la doctrina que vamos a exponer.⁷⁶*

Así comenta Gómez de la Serna:

*La palabra cosa en su significación gramatical comprende todo lo que existe: en sentido jurídico lato se presta también a una extensión extraordinaria, refiriéndose a cuanto puede ser útil al hombre en general; pero en sentido jurídico estricto, sólo comprende **todo lo que es objeto de derechos y de obligaciones**. De esta definición se infiere que todo lo que tiene una existencia real y que pueda satisfacer necesidades y los caprichos del hombre, está comprendido bajo la palabra cosa (...) Mas, del mismo modo que al hablar de las personas manifesté que había algunas que, careciendo de existencia física, la tenían jurídica, y eran una creación de la Ley en virtud de ciertas abstracciones, debo aquí decir que hay cosas de creación puramente legal: a esta clase corresponden los derechos, cosas incorpóreas de que se tratará oportunamente.⁷⁷*

76. Gómez de la Serna P. *Curso histórico-exegético del derecho romano comparado con el español*. Opus cit. P. 203.

77. *Ibidem*.

Más adelante agrega en relación con *In nostro patrimonium*:

*La palabra patrimonio comprende en su sentido riguroso sólo los bienes que vienen al hijo por herencia paterna: pero en el uso común y en este lugar todas las cosas que poseemos (...) Los romanos daban a éstas la denominación de **res privatae**, res singulorum, bona, pecunia.⁷⁸*

Para continuar señalando que:

***Extra patrimonium**: Bajo esta denominación se comprenden las cosas que por ser de uso común a todos, o por estar eximidas del comercio de los hombres no son susceptibles de propiedad, ni de derechos. Llámanlas, sin embargo, cosas, res, porque existen y son necesarias y útiles al hombre; pero no bona ni pecunia que sólo comprenden las que son objeto de la propiedad y de los derechos. Las cosas que están fuera del patrimonio reciben en general el nombre de públicas...⁷⁹*

De los comentarios de Gómez de la Serna podemos interpretar que para Justiniano el término cosa incluía todos aquellos objetos, incluso materiales, necesarios y útiles al hombre, dentro de los cuales se encontraban aquellos de uso común a todos. Se trate de las cosas comunes a todos los hombres (*res communes omnium*) y demás cosas que, públicas para la época, se decía eran *no susceptibles* de propiedad y de cualquier tipo de derechos.

Por contraposición, se estudiaban aquellas cosas que podrían ser objeto de propiedad o de otros derechos de carácter patrimonial; se decía de ellas que estaban en el patrimonio de los hombres y se las calificaba de *res privatae* o *bona*. Como se ve, sólo a estas cosas se les denominaba bienes.

Surgen así dos términos: cosas y bienes. De los dos el término *cosas* era el género que incluía tanto a los bienes (*res privatae*) como a aquellas cosas insusceptibles de propiedad pública (*res publicae*).

Modernamente, la tendencia es considerar a todas las cosas susceptibles de propiedad como bienes. De estas cosas, unas son susceptibles de propiedad pública, otras de propiedad privada.

78. Gómez de la Serna P. *Curso histórico-exegético del derecho romano comparado con el español*. Opus cit. P. 203.

79. *Ibidem*. P. 204.

Tal es el criterio adoptado por el Código Civil vigente (1942) que expresa:

Las cosas que pueden ser objeto de propiedad pública o privada son bienes muebles o inmuebles (Art. 525).

En los Arts. 526 y 528 cuando entra a definir los “bienes inmuebles por su naturaleza” establece que son las minas, los árboles, la tierra, las lagunas y *todas las aguas corrientes*.

Se entenderá así que bienes son “todas las cosas que pueden ser objeto de propiedad”.

La Constitución habla a menudo de bienes, así:

- En los Derechos Económicos “cualquier clase de bienes” (Art. 101).
- De los estados de “la administración de los bienes” (Art. 17, Ord. 3) o “prohibir el consumo de bienes producidos” (Art. 18, Ord. 3).
- Asimismo, al tratar de los municipios, “las tasas por el uso de sus bienes o servicios” (Art. 30, Ord. 2).
- Cuando trata de los derechos individuales “ausentarse de la República o volver a ella, traer sus bienes al país o sacarlos de él...” (Art. 64).

En la actualidad no sólo se habla de cosas y bienes sino que igualmente se utiliza el término de recursos naturales. La Constitución los señala de una manera general cuando refiere que:

El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio... (Art. 106).

Expresa unas categorías u objetos de derecho que además de ser necesarios para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida, como establece la Ley Orgánica del Ambiente (Art. 1), su explotación debe estar “dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos” (Art. 106).

Cualquier norma que se relacione con los recursos naturales tiene que tener en cuenta esta formulación que establece la Constitución Nacional. En la oportunidad de los estudios realizados para la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; cuando se estudiaba el Proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Central, COPLANARH preparó varios trabajos para establecer un marco de referencia y comprender mejor la misión del nuevo ministerio.

Para concretar y especificar el campo de actuación de la política de protección, defensa y mejoramiento del ambiente se expresó:

*En su sentido más amplio el ambiente incluye todo el entorno del hombre tanto en su aspecto físico natural como en lo humano y cultural. El presente trabajo se refiere únicamente a la parte del ambiente, constituido por el medio natural, con exclusión del ambiente inmaterial y del ambiente humano...*⁸⁰

Los recursos naturales renovables o “fluentes” se precisaron y se concretaron así: el espacio exterior; la atmósfera y su contenido; la energía, el suelo, la flora, la fauna, los recursos hidráulicos no marítimos; el mar y el lecho marino; los recursos escénicos y panorámicos; y los recursos geotécnicos.⁸¹

Se puede afirmar que el término recursos naturales y el interés por la calidad del ambiente debe tener la connotación constitucional de la “conservación” y del fomento y aprovechamiento “de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país” lo cual permite considerar como definición de *riqueza natural* la suma de los recursos enumerados, estableciendo de esta manera que dichos recursos naturales constituyen categorías jurídicas distintas de los bienes propiamente tales y de los bienes con tratamiento diferente a ellos y muy particulares.

Hay autores que, como el profesor Pérez Luciani,⁸² no anotan diferencia alguna entre recursos naturales y riqueza natural.

Otra manera de enfocar los recursos naturales, ya vistos en el contexto del ambiente, parece inaceptable; tal como el que se ha tenido durante los últimos siglos. En Estados Unidos de América, el profesor Perloff expone que en el pasado:

Se han imaginado los recursos naturales esencialmente como los elementos del medio natural necesarios para la producción de determinadas mercancías, y en grado mucho menor de determinados servicios. Mis colegas y yo hemos descrito en otro lugar el significado lentamente cambiante de los recursos naturales a medida que la economía de la

80. COPLANARH. “Estrategias y políticas nacionales de conservación de los recursos naturales renovables y del ambiente”. Publicación Especial. Caracas, Diciembre 1976.

81. *Ibidem*.

82. Vid Pérez Luciani G., *Comentarios sobre la creación y el régimen de utilización de parques nacionales... Opus cit.*

*nación ha evolucionado a partir de una base agrícola hacia una base industrial, y, en fecha más reciente, cuando las actividades terciarias han visto aumentar su importancia.*⁸³

Continúa Perloff analizando la problemática de los recursos naturales, así como las del aire, del ruido de los aviones, etc.:

*Debido a que durante mucho tiempo los recursos naturales se han asociado con las mercancías básicas importantes para la producción nacional, ha existido una laguna en la apreciación general del grado en que **los elementos escasos del medio natural no tienen en la actualidad carácter de mercancía. Se requiere un gran esfuerzo mental para dejar de considerar como mercancías a los recursos naturales para poder incluirlos en la categoría de recursos, elementos tales como el aire y el agua relativamente puros, el espacio tridimensional (incluyendo el espacio de la navegación aérea), el espacio del espectro de la radio,**⁸⁴ **el suelo de la ciudad y el espacio subterráneo y las características de amenidad del medio natural que poseen un valor.**^{85 y 86}*

Estos planteamientos tienen por objeto razonar y armonizar el tratamiento que se ha dado al recurso agua en el Proyecto de Ley de Aguas y explicar el porqué se propone una administración cónsona del mismo. Se intenta darle al agua el tratamiento que la Constitución prevé para los recursos naturales: una administración que tienda a su conservación y defensa y para el beneficio colectivo de los venezolanos.

Dentro de este nuevo sentido de administrar, pasaremos ahora a explicar y desarrollar aspectos específicos de la administración de las aguas.

83. Perloff, H. S. *La calidad del medio urbano*. Colección Urbanismo OIKOSTAN. Traduc. F. Minguella Rubio. Editor Harveys S. Perloff. Madrid (España) 1973. *The Quality of the Urban Environment*. Edit. Resources for the Future. Washington D. C. 1973).

84. El espectro de la radio, también llamado el "recurso invisible". Levis, H. J. *The Invisible Resource*. Resource for the Future. Washington (USA) 1971.

85. Perloff, H. S. *La calidad del medio urbano*. Colección Urbanismo OIKOSTAN. Traduc. F. Minguella Rubio. Editor Harveys S. Perloff. Madrid (España), 1973. *The Quality of the Urban Environment*. Edit. Resources for the Future. Washington D. C. 1973).

86. Las negritas son para destacar.

■ B. La administración de las aguas

Sobre la base constitucional ya enunciada, se sancionó la Ley Orgánica del Ambiente, que establece una política específica de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente dentro de la política del desarrollo integral de la nación en beneficio de la calidad de la vida (Art. 1), especificando que esta política conduce a que el aprovechamiento racional de los suelos, aguas, flora, fauna, fuentes energéticas y demás recursos naturales (Art. 2, Ord. 2), se concrete en un Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, el cual debe contar con un instrumento que le permita cumplir también el Plan de la Nación y debe comprender un plan de ordenación del territorio, según el mejor uso de los espacios de acuerdo con sus capacidades y limitación ecológica (Art. 7, Ord. 1) y elaborar las normas para el aprovechamiento de los recursos naturales (Art. 7, Ord. 4) que sean necesarias para su desarrollo y concreción del Plan.

La Ley Orgánica de la Administración Central creó el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Art. 36) en el que se señalan las atribuciones para el aprovechamiento y uso de las aguas, de los bosques, de la tierra y de los suelos.

Por consiguiente, todo lo relacionado con la autoridad para planificar y ordenar el espacio y administrar los recursos naturales en general y las aguas en particular está dado; sólo falta establecer cómo debe realizarse jurídicamente la administración de las aguas dentro del marco conceptual ya previsto. Todo este cúmulo de responsabilidades obliga a establecer una normativa especial sobre los recursos naturales y específicamente sobre las aguas.

Las normas del proyecto, que imponen al Estado tutelar *para todos los usuarios el recurso agua*, traen consigo mayores obligaciones, tales como el control que debe ejercer sobre sí mismo; dando pautas claras que den seguridad al particular frente a los posibles abusos o desviaciones de autoridad por parte de los funcionarios del Gobierno y las que cumplirán los órganos del Estado.

Por “administrador” se entiende en el Proyecto de Ley de Aguas cualquiera de los órganos de la Administración Central involucrados en la administración planificada de los recursos hidráulicos, incluyendo los órganos desconcentrados territorialmente, a nivel regional, subregional y local.

También debe entenderse, y así fue discutido en el seno de la Comisión Especial, que este “administrador” o autoridad de las aguas tiene una doble vertiente de acción: la acción de misión y la de gestión. Siendo los órganos de misión aquellos que realizan la administración pasiva, son los encargados de llevar a cabo la planificación, investigación y la recopilación de la información básica. Estas dos últimas actividades como partes de la planificación.

Las acciones de gestión son aquellas que llevan a cabo la administración activa. Los órganos que otorgan las concesiones y establecen las asignaciones, fijan las sanciones por la falta de cumplimiento de la Ley, del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y del Programa Único de Inversiones; también pueden imponerse sanciones por no realizar obras hidráulicas de acuerdo con lo aprobado y por el incumplimiento de las normas legales de servidumbre necesarias para ejercer el derecho establecido en las concesiones de las aguas.

Una “autoridad única” es imprescindible para cumplir todo este cúmulo de responsabilidades, no entendiéndose con ello que un sólo órgano de la Administración Central opere y maneje toda la intrincada red de obras y conducciones hidráulicas. Por el contrario, lo que se propone es dar unidad operativa a todo un sistema nacional de administración hidráulica, y, en tal sentido, dar cumplimiento a los principios de un racional aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Para esto es necesario que todos los organismos o entes descentralizados administren las alícuotas del recurso asignado o concedido, dentro de una unidad de criterio como establece la Ley Orgánica del Ambiente (Art. 3, Ord. 2).

Para lograr una unidad de criterio es necesario establecer los principios básicos sobre lo que tendrá que fundamentarse:

- Debe tratarse de maximizar el aprovechamiento de las aguas continentales, haciendo abstracción del tiempo y del costo.
- La visión prospectiva de los aprovechamientos debe establecer previsiones que de antemano determinen los fines que debe cumplir el agua en el tiempo y en el espacio.
- Partiendo de que las aguas por su naturaleza son móviles y que todas son una, no se conciben obras hidráulicas aisladas. En todo caso son parte de un sistema o unidad de administración hidráulica, aunque la obra pudiera ser de propósito único.

- Debe lograrse una óptima utilización de los recursos hidráulicos; las obras dirigidas a tal fin deben buscar el máximo aprovechamiento dentro del óptimo rendimiento de las inversiones y de un funcionamiento de conjunto.
- La interrelación entre los recursos naturales obliga a que la utilización de las aguas debe considerar y aprovechar estas relaciones, para que el aprovechamiento sea condicionante de gran importancia en la política de ordenación del territorio.
- Las aguas no deben ser obstáculo al crecimiento económico y social, sino por el contrario un elemento activamente coadyuvante al desarrollo.

Estos principios son de real trascendencia para lograr la ordenación y planificación de los recursos hidráulicos conjuntamente con otros recursos naturales renovables. En el trabajo presentado por Venezuela en Lima, con motivo de la Reunión Regional para América Latina y del Caribe preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Oct.-Nov. 1976) se destacó:

... que el aprovechamiento planificado, con visión prospectiva, sea un coadyuvante de la política de desarrollo, que permita ir estructurando un ordenamiento lógico para una organización nacional que defina un equilibrio dinámico de los recursos, el cual debe servir de base para fijar las grandes opciones del ordenamiento territorial.^{87 y 88}

Dentro de los principios capitales queda bien claro que los asignatarios y los concesionarios, así como los usuarios en general, deben operar y manejar, y por consiguiente administrar, sus alícuotas de agua, con miras a la máxima utilización y optimización de las inversiones, pero en el entendido de que todas las aguas potencialmente aprovechables en el tiempo serán utilizadas, por lo cual están obligados a cuidar su calidad, conservarla, recuperarla y restaurarla.

Dentro del Sistema Nacional de Administración de las Aguas se ha concebido que de acuerdo con la planificación descendiente, o sea desde el nivel central al local, existirán órganos administrativos que corresponden a una división territorial por regiones o subregiones; pero, concibiendo que

87. COPLANARH. *Venezuela: Administración planificada de las aguas*. Publicación Divulgativa N° 26. Caracas, julio 1977. P. 2.
88. Este trabajo fue preparado por Pedro Pablo Aspúrua Q. y Eduardo Buroz Castillo con la colaboración de José Luis Méndez Arocha, Francisco Avellán, Alfredo Flores y Enrique Meier Echevarría.

el proceso de planificación es ascendente, también se ha previsto partiendo de lo local, para engranar o compatibilizar con las estrategias y directrices del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, y sus expresiones regionales establecidas en el propio Plan, las *unidades de la administración o de operación hidráulica* y los *sistemas de administración hidráulicos*.^{89 y 90}

Con detenimiento fue planteada la problemática y analizados todos los aspectos administrativos tanto de los recursos hidráulicos como de los otros recursos naturales renovables o no renovables, cuyo aprovechamiento se encuentra íntimamente unido a los hidráulicos; las discusiones llevaron también al estudio de la necesaria relación que debe existir entre el plan hidráulico y los planes de desarrollo de los diversos sectores económicos.

Se convino hacer unas definiciones para la mejor comprensión de la organización local hasta la regional:

- **Unidad de administración hidráulica:** Sería la que tendría jurisdicción sobre el área territorial de una cuenca o parte de una cuenca, o varias cuencas, donde tienen que funcionar todas las actividades de aprovechamiento, conducción, defensa y restauración de las aguas, íntimamente relacionadas por obras hidráulicas o por los propios cauces naturales, para lograr un máximo aprovechamiento racionalmente económico considerado como un área-proyecto y se define con el nombre del río principal.^{91 y 92}
- **Sistema de administración hidráulica:** Está constituido por el conjunto de “unidades” cuyas finalidades fuesen comunes, por lo cual tiene que compatibilizar y optimizar la utilización de los recursos hidráulicos y la de otros recursos naturales, así como los financieros, y cuyo efecto no sobrepasa el nivel subregional. Todas las unidades que constituyan un sistema deben estar dentro del área territorial de una subregión de las previstas en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Se definirán por el nombre del destino o finalidad principal que debe cumplir el “sistema”.^{93 y 94}

89. Vid. Azpúrua, P. P., y C. Sosa de Mendoza. *Venezuela: bases de una política hidráulica*. Editorial Latina. Caracas 1972. Pp. 48-49.

90. Vid. Azpúrua, P. P., y Gabaldón, A. J. *Recursos hidráulicos y desarrollo*. *Opus cit.* Pp. 345-348.

91. Vid. Azpúrua, P. P., y C. Sosa de Mendoza. *Venezuela: bases de una política hidráulica*. *Opus Cit.* Pp. 48-49.

92. Vid. Azpúrua, P. P., y A. J. Gabaldón. *Recursos hidráulicos y desarrollo*. *Opus cit.* Pp. 345-348.

93. Vid. Azpúrua, P. P., y C. Sosa de Mendoza. *Venezuela: bases de una política hidráulica*. *Opus cit.* Pp. 48-49.

94. Vid. Azpúrua, P. P., y A. J. Gabaldón. *Recursos hidráulicos y desarrollo*. *Opus cit.* Pp. 345-348.

- Estos sistemas se “federarán” para constituir los sistemas subregionales de administración hidráulica y éstos a su vez podrán “confederarse” para constituir los órganos administrativos de la administración regional.

En cuanto a la organización subregional y regional se considera que está ligada necesariamente a la organización que se establezca para el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y la de la división regional establecida para la administración de las aguas por el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

También ha sido previsto para la administración la facultad de crear áreas de proyectos con ámbito local, zonal y hasta subregional, basándose en el principio del “debido aprovechamiento de los recursos naturales”, tales como: áreas de desarrollo integral, de reservas hidráulicas, de recursos costeros, y de tratamiento prioritario cuando existan características tales que lo justifiquen o para el desarrollo de riquezas que demanda el crecimiento o la salud pública; especialmente en el campo alimentario como podría ser el poner en marcha dentro de la política agropecuaria, una acuicultura que coadyuve a suplir las proteínas que requiere la población, como se ha venido haciendo en México^{95 y 96}, Costa Rica^{97 y 98} y otros países americanos, asiáticos y europeos.

Asimismo, podrá decretar áreas de cuerpos de aguas protegidas cuando las condiciones de utilización las hagan necesarias para la conservación y fomento del ambiente o de los recursos hidráulicos, para evitar la degradación o contaminación de los suelos o que sean requeridas para restaurar la calidad de las aguas.^{99 y 100}

La administración de las aguas en Estados Unidos de América tiene una larga tradición y sus leyes han ido normando el proceso de apro-

95. México. Secretaría de Recursos Hidráulicos. “Ley Federal de Aguas” (30 de diciembre de 1971).

96. La Ley Federal de Aguas de México dedica un capítulo especial para los “distritos de acuicultura” donde establece: “Los Distritos de Acuicultura se establecerán por Decreto del Ejecutivo Federal en que se señalarán las fuentes y requisitos de abastecimiento, el perímetro del Distrito y el de las unidades que lo integren, así como las vedas sobre las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo que sean necesarias” (Art. 87). Detallan a continuación en los artículos 88 al 99, ambos inclusive, todas las normas procedentes para lograr el objetivo de la ley.

97. Costa Rica “proyecto de Ley de Aguas” San José (Costa Rica) (multigrafiado). Diciembre de 1980.

98. Artículo 54. Podrán otorgarse uso de aguas o tramos de río y demás cauces naturales, así como áreas de lagos, lagunas y embalses naturales y artificiales para destinarse al cultivo o la crianza de especies de la flora y de la fauna acuática, preferentemente para las actividades comprendidas en los planes estatales de promoción. Todos estos usos se otorgarán en lugares compatibles con la seguridad nacional y que no interfieran o perturben los usos públicos, la flotación o navegación.

99. Costa Rica, Proyecto de Ley de Aguas, San José (Costa Rica) (multigrafiado). Diciembre de 1980.

100. Artículo 7. El ejecutivo podrá a) Reservar aguas para cualquier formalidad de interés público. b) Reorganizar una zona, cuenca hidrográfica o valle para una mejor y más racional utilización de las aguas.

vechamiento con el conocimiento de que este recurso puede llegar a ser un limitante del desarrollo de ciertas áreas y deteriorar el ambiente si el uso es inadecuado, por lo cual ha sido sometido a estrictas reglas.¹⁰¹

También en el Proyecto de Ley de Aguas le es fijada la obligación a la Administración con respecto a las respectivas atribuciones que son necesarias para llevar las a cabo y para lograr así una administración ordenada con visión prospectiva de los recursos hidráulicos. Dentro de estas obligaciones puede destacarse, a cargo del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la de garantizar la entrega a los concesionarios de los volúmenes de agua previstos en sus concesiones. Sin embargo, las disponibilidades reales del recurso están sujetas a condiciones de fuerza mayor o de caso fortuito que escapan a la responsabilidad de toda administración, por lo cual hay que prever la evicción.

Los volúmenes de agua comprometidos en las concesiones y asignaciones, a causa de la naturaleza del recurso y debido a las leyes naturales, como se ha dicho anteriormente, tienen un carácter aleatorio, lo cual obliga a que la ley tenga que acogerse a la evicción, con una administración planificada que disminuya el riesgo de los efectos de las sequías por un mayor y mejor conocimiento de los escurrimientos en su conjunto y de las disponibilidades de agua de las cuencas para un mejor aprovechamiento, pero aun así es imposible garantizar con certeza los caudales disponibles, por lo erráticas que son las estaciones seca y lluviosa en Venezuela.

Por otra parte, puede observarse que las atribuciones de la Administración corresponden a un derecho correlativo del concesionario; de esta manera las atribuciones del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables darán mayor garantía a los concesionarios de que sus derechos serán respetados.

No se trata de hacer del ente administrador de las aguas un órgano con exceso de atribuciones, muy por el contrario se tiende a obligarlo a la consecución de los objetos y de las metas de la política hidráulica nacional, la cual sólo se logrará otorgándole el poder y la autoridad necesaria para cumplir con las responsabilidades que le han sido encomendadas.

101. Cobb, G. D., H. P. Canfield., T. Schad y H. A. Steele. "El agua" en *EUA Perspectives Economic*. N° 18, 1977. Pp. 24-29.

■ C. Régimen de utilización de las aguas establecido en el proyecto de ley

También constituyó motivo de preocupación, tanto para los miembros de la Comisión Especial, como para los distintos representantes de los sectores económicos del país que fueron convocados, la diferenciación entre lo que la ley trata como usos comunes, usos comunes especiales, y usos privativos.

El proyecto de ley consagra, en efecto, estos tres tipos de uso del recurso agua. En primer término, el uso común general, cuya utilización puede ser ejercida por cualquier administrado, sin que se requiera calificación o permiso especial, es decir, a disposición de todo el mundo.¹⁰² Garrido Falla anota además que ni siquiera se requiere ser nacional para disfrutar de dichos bienes. La limitación que tendría este primer uso estaría formulada en las disposiciones policiales que se prevén en las leyes y reglamentos para resguardar el bien en beneficio de la colectividad.

Ahora bien, en los casos en que la ley sujete este uso a la obtención de una autorización, convierte el uso común general en uso común especial. La administración en determinados supuestos puede exigir el otorgamiento de previa autorización para el ejercicio del uso común, cuando la intensidad (volumen) o la peligrosidad (contaminación) requieren esa intervención administrativa.¹⁰³

Uno de los casos en que el Proyecto de Ley de Aguas somete el uso común a previa autorización es el relativo al almacenamiento que desee realizar el propietario de un fundo donde nazcan un manantial, arroyo o pequeña quebrada. En este ejemplo, el propietario del predio donde nazca uno de los mencionados cuerpos de aguas puede utilizar libremente las aguas, pero requiere de autorización para almacenarlas, conducir las a otro fundo o alterar su curso. Esto es lo que caracteriza la denominación del uso común especial.

Hay un tipo de uso de agua que la ley somete a la obtención de una concesión que de acuerdo con la doctrina viene a constituir un uso privativo, ya que queda excluida a la utilización de los demás administrados.

102. Vid. Garrido Falla, F. *Tratado de derecho administrativo*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid (España) 1966. *Opus cit.*, pp. 466.

103. Vid. Villar Palasí J. L. *Apuntes de derecho administrativo II*. Tomo X, Facultad de Derecho, Madrid, (España), 1966-1967, p. 39.

Es lo que se conoce como derechos especiales de aprovechamiento¹⁰⁴ ya que se refieren a usos que extralimitan el uso común.

Los usos privativos otorgados mediante la figura de la concesión generalmente se denominan “aprovechamientos”. La expresión *uso* sólo se aplicará cuando se trate de uso común.

En las siguientes páginas se analizarán más detalladamente estas formas de utilización a las cuales puede ser sometida el agua como bien del dominio público dentro del régimen de la ley.

En tal sentido, es necesario afirmar que los usos comunes son los inherentes a la actividad vital del individuo como persona y para sus usos inmediatos, caracterizados por comprometer sólo el uso de pequeñas cantidades de agua.

El uso común ha sido llamado por Marienhoff como el “derecho de la sed”^{105 y 106} y definido así:

... son los que pueden realizar todos los hombres por su sola condición de tales y sin más requisito que la observación de la disposición reglamentaria...

Internacionalmente se ha admitido tal definición, por lo que algunos códigos y leyes de aguas establecen taxativamente cuáles son los usos comunes. Evidentemente todo uso no calificado como común es aprovechamiento privativo por interpretación en contrario de la norma, es por ello que se diferencia el libre uso común natural del uso común que requiere un control a través de la autorización mediante la cual el Estado entra en conocimiento de esta utilización y finalidad que debe cumplir el recurso.

El derecho de uso por parte de los beneficiarios del recurso agua estará sujeto a la siguiente situación jurídica:

Para usos comunes todos pueden utilizar las aguas sin requerir cali-

104. Vid. Forsthoff, E. *Tratado de derecho administrativo*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid (España) 1958. P. 506.

105. Marienhoff, M. S. *Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*. Biblioteca de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias. (Serie II. Obras N° 9). Buenos Aires (Argentina) 1971.

106. E. Meier Echevarría cita a Marienhoff “El derecho de la sed” en el trabajo *La afectación a las aguas públicas y privadas a la reforma agraria* (p. 43) también es tratado el tema del uso común en los comentarios que hace Joaquín López en la nota del Art. 37 del Código de Aguas de la provincia' de Córdoba: “El derecho al uso común de las aguas (Derecho de la sed. Marienhoff *Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*) corresponde a todos los habitantes del país, sin distinción alguna, sobre las aguas, cualquiera sea la denominación jurídica que se les dé”.

ficación especial, es decir: para los usos propios de la vida doméstica, para abreviar ganado y para la navegación menor”.^{107, 108}

Este derecho de uso se hará sin detener ni cambiar su curso, deteriorar su calidad y sin excluir otros usuarios del ejercicio de derechos iguales. Este uso tendrá las limitaciones que el Estado considere necesarias para el bienestar de la colectividad y mejor aprovechamiento de dicho recurso.

Todos los textos legales para normar el aprovechamiento y utilización de las aguas han previsto normativa especial para estos usos, reconociendo en esta forma su condición de recurso imprescindible para el hombre y sus actividades vitales íntimamente ligadas a él, casi se podría decir que es derecho antropológico o uso común natural.

En el Código de Aguas de la Provincia de Córdoba (Argentina)¹⁰⁹ se establece:

Derecho de uso común. Toda persona tiene derecho al uso común de las aguas terrestres (subterráneas, surgentes, corrientes, lacustres y pluviales) siempre que tenga libre acceso a ellas y no excluya a otro de ejercer el mismo derecho (Art. 37).

Nuestro Código Civil (Art. 658) establece:

Los propietarios de fundos pecuarios no cercados, no pueden impedir que pasten en sus sabanas, ni abreen en las aguas descubiertas que en ellas se encuentren, los ganados de los demás propietarios de fundos vecinos que están en iguales condiciones.

107. Argentina. Gobierno de Mendoza. Departamento General de Irrigación. “Anteproyecto de Ley de Aguas para la provincia de Mendoza”. Mendoza. (Argentina). 1980 (preparado por Dres. E. S. Lasbrano, E. L. Di Fillipo, T. O. Mató, M. C. Rito de Reta y C. R. Magnani).

108. “Capítulo I. Usos Comunes

“Artículo 6. Toda persona tiene derecho al uso común del agua, bajo las siguientes condiciones:

A) Que tenga libre acceso a ellas.

B) Que no excluya a otras a ejercer el mismo derecho.

C) Que no deteriore los alveos, márgenes u obras hidráulicas, ni contamine, detenga, demore, desvíe o acelere el curso o surgencia del agua”.

“Artículo 7. Entiéndese por usos comunes los siguientes:

A) Bebida e higiene humana, bebida de animales domésticos y otros empleos reducidos, siempre que la extracción se efectúe por medios manuales.

B) Abreviar o bañar ganados en tránsito.

C) Navegación no lucrativa, recreación y pesca deportiva en lugares habitados”.

“Artículo 8. En propiedad privada nadie puede penetrar para buscar o usar el agua sin permiso”.

109. Argentina. “Código de Aguas de la provincia de Córdoba”. Decreto Ley 5.589. Secretaría de Estado de Obras y Servicios Públicos. 1971.

El Código de Aguas de la provincia de Córdoba (Art. 38), ya citado, enumera los usos comunes así:

1. *Bebidas, higiene humana, uso doméstico y riego de plantas, siempre que la extracción se haga precisamente a mano, sin género alguno de máquinas o aparatos, sin contaminar las aguas, deteriorar alveos, márgenes y obras hidráulicas, ni detener, demorar o acelerar el curso o las surgencias de las aguas.*
2. *Abrevar o bañar ganado en tránsito, navegación no lucrativa, uso recreativo y pesca deportiva, en los lugares que a tal efecto habilite o autorice habilitar la autoridad de aplicación.*¹¹⁰

Joaquín López refiriéndose al proyecto de Spota para la provincia de Buenos Aires (Art. 28) y a la Ley de Aguas de España (Art. 128) expresa:

Por cierto que este artículo se refiere a pequeños aprovechamientos. Cuando se tratare de aprovechamientos de mayor envergadura es necesario concesión o permiso para abrevar ganado...

Los usos comunes hoy se hacen más complejos de lo que fueron en el pasado. Sin embargo, por esa misma complejidad y por los volúmenes cada vez mayores que representan, se hace necesario reglamentarlos y someterlos a la legislación general como sucede entre nosotros desde la aprobación de la Ley Orgánica del Ambiente y de otras leyes con las cuales estos usos puedan colidir o producir daños a terceros por desconocimiento de los principios de seguridad estructural o del régimen sanitario que rige para las aguas.

Dentro de un análisis de derecho comparado vale la pena observar como ejemplo el Anteproyecto de Ley de Agua de España,^{111y112} aun cuando establece que el

... derecho al aprovechamiento de las aguas se adquiere exclusivamente por concesión (Art. 34).

110. Argentina. "Código de Aguas de la provincia de Córdoba". Decreto Ley 5.589. *Opus cit.* Pp. 32/33.

111. España. Ministerio de Obras Públicas. Dirección General de Obras Hidráulicas. "Anteproyecto de Ley de Aguas" (publicación no oficial) 1973.

112. Este documento es el resultado de un trabajo interdisciplinario donde participaron los profesores de Derecho Administrativo: Sebastián Martín Retortillo (Barcelona), Manuel Clavero Arévalo (Sevilla), Aurelio Guita Martorell (Universidad Autónoma de Madrid), Alejandro Nieto García (Barcelona), y el abogado Carlos Arrieta Álvarez (Secretario de la Comisaría de Control de Aguas y Lucha contra la Contaminación) y los ingenieros Rafael Cochoud Sebastián (Rector de la Universidad Politécnica de Valencia), José María Gil Egea y José María Martín Mendiluce.

Además en el capítulo V relativo a los pozos de uso familiar:

Se considera pozo de uso familiar el que proporciona para su aprovechamiento un caudal máximo de dos mil metros cúbicos anuales y cuyas aguas son destinadas exclusivamente a la satisfacción de necesidades familiares (Art. 58).¹¹³

Para este tipo muy particular de pozos se fija que:

La evaluación de estos pozos está sometida a una simple autorización administrativa, y su aprovechamiento a un control de consumo total y de su distribución a lo largo del año (Art. 59).¹¹⁴

Así mismo, cuando se trata de “pequeños aprovechamientos” (Art. 102) se establece:

A los efectos de lo establecido en este artículo se atenderá por pequeños aprovechamientos a los inferiores a tres litros por segundo (3 lts/seg) o a quinientos caballos de vapor (500 CV) y los abastecimientos dentro de estos límites.¹¹⁵

En el Estado de Texas (EEUU de América) de acuerdo con la Ley de Adjudicación de Derechos de Agua de 1967 se establece:

El artículo 7500a permite al terrateniente construir un pequeño embalse en su propiedad y captar no más de 200 acres-pies [unos 300.000 metros cúbicos] de agua sólo para fines domésticos y de ganadería, sin obtener permiso. Hay una solicitud simplificada y abreviada a la orden de los propietarios de pequeños embalses como el antes citado para solicitar permiso para apropiarse de aguas para fines distintos a los domésticos y de ganadería. La Comisión de Derechos de Aguas de Texas puede conceder permisos por período de años al tenor de este estatuto.¹¹⁶

Como se observa, el régimen dependerá de la clasificación del uso común de los volúmenes comprometidos y su régimen de explotación, así como de cualquier acción que pueda modificar o alterar el estado natural de las aguas, tales como polución o contaminación, de la envergadura del

113. España. Ministerio de Obras Públicas. Dirección General de Obras Hidráulicas. “Anteproyecto de Ley de Aguas” *Opus cit.*

114. *Ibidem.*

115. *Ibidem.*

116. United States of America, Texas. “The Texas Water Plan”. Austin (Texas) 1968.

aprovechamiento a realizar, caudal usado y régimen de utilización, el cual debe ser técnicamente definido por la Administración, pero hay que procurar dar el rango de los caudales y los usos que deben otorgarse por vía de autorización, para precisar cuáles serían usos “común especial” y en cuáles deben ser aprovechadas bajo el régimen de concesión.

Por último, cabe señalar que el derecho de uso de un bien común no implica el ejercicio del *jus abutendi*. En sentencia de la Corte Federal y de Casación, Sala Federal de fecha 27 de enero de 1937, se contempla como característica de los bienes de dominio público que:

*... las acciones posesorias no proceden en materia relativa al dominio público y a los bienes de uso público...*¹¹⁷

Este mismo principio es el que se mantiene en el Proyecto de Ley de Aguas.

Todo aprovechamiento de los recursos hidráulicos que se salga de la anterior tipificación requerirá de una concesión o asignación de aprovechamiento con las limitaciones y condiciones establecidas en la ley y su reglamento dentro del espíritu de la jurisprudencia de la Corte Federal y de Casación fijada, en Corte plena de fecha 10 de octubre de 1947, que consagra:

*... el derecho que se otorga a los concesionarios sobre bienes del dominio público es el jus utendi, pero no el jus abutendi.*¹¹⁸

Concesión es la institución que conforma el uso privativo y que permite su ejercicio, mientras que la asignación se realiza por órganos del Estado que se encuentran dentro de los supuestos de hechos que conforman las normas jurídicas especiales.

Cada concesión o asignación de agua tiene que cumplir con el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, que, como se ha dicho, debe ser elaborado con visión prospectiva, pero así mismo éste debe llevar su análisis propio:

*El acto administrativo de la concesión o de la adscripción (asignaciones) lleva implícito una previsión de futuro.*¹¹⁹

117. Brewer Carías, A. R., *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y estudios de derecho administrativo*. Instituto de Derecho Público, U.C.V. Caracas, 1976. P. 511.

118. *Ibidem*.

119. Azpúrua, P. P. “La planificación y la administración de las aguas: Instrumento condicionante al ordenamiento del territorio”. Ponencia Internacional. (Presentada en la II Conferencia Internacional sobre el Derecho y Administración de las Aguas). Caracas. Febrero 1976.

Por otra parte se ha insistido en que:

*... la Ley que rige el aprovechamiento y uso de las aguas debe elaborarse con criterio prospectivo, pues es más el interés nacional en el cumplimiento de los fines que debe cumplir el recurso, que regular sólo el aprovechamiento de los diversos usos.*¹²⁰

La concesión puede y hasta debe ser otorgada a cualquier persona que se encuentre en las condiciones exigidas por la ley con base en las finalidades que debe cumplir el recurso agua frente a los otros recursos y a las demandas de los sectores económicos.

Es innegable que en la actualidad existen situaciones consolidadas de usos privativos de las aguas. Ahora bien, los derechos preferentes o jurídicamente adquiridos que existieran sobre aguas, en relación con la declaratoria de dominio público, se analizarán de acuerdo con las normas presentes en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos:

- Si son procedentes frente a éste, se otorgará la concesión o asignación respectiva de acuerdo con la Ley de Aguas.
- Si la concesión de aprovechamiento otorgada fuera más limitante que el derecho anteriormente ejercido existe un menoscabo en los derechos adquiridos jurídicamente y por consiguiente puede proceder una indemnización.
- En caso de que no fuera procedente frente al plan se negará la concesión y se procederá a la indemnización.
- En caso de que el usuario no disponga de título jurídicamente válido y la explotación esté de acuerdo con el plan, se le otorgará la correspondiente concesión a fin de legalizar su situación, si esa concesión es más limitante que la explotación que viene realizando no procederá indemnización.
- Cuando el usuario no disponga de título jurídico válido y la explotación es contraria al Plan, se negará la concesión y no se procede a indemnización alguna.^{121 y 122}

120. Azpúrua, P. P. y A. J. Gabaldón. *Recursos hidráulicos y desarrollo. Opus cit.* P. 438.

121. Vid. Espanes, L. M. "Derecho de aguas. Régimen transitorio y normas de conflicto" (Conferencia dictada en la Universidad de Córdoba, Argentina).

122. "Nosotros afirmamos la necesidad de una rápida adaptación al nuevo sistema pero la transición no puede ser tan brusca que vulnere la seguridad jurídica; ello exigirá que se apliquen los viejos dispositivos, al menos para juzgar la validez de las situaciones que se formaron al amparo de la ley anterior. Como bien señala Federico de Castro la cuestión tiene un evidente matiz político, unos proclaman la necesidad de no detener el progreso y otros protestan y se defienden contra el trastorno de las innovaciones. Casi todas las tendencias políticas han afirmado, en un momento, el respeto a los derechos adquiridos y han aceptado como dogma el principio de la retroactividad de las leyes, pero también cada partido llegado al Poder procura suprimir todo freno impuesto a la potestad de legislar" (*Derecho Civil de España. Parte General* T. I. P. 705-706 Instituto de Estudios Políticos 1955). Citado por L. M. de Espanes.

Hay que diferenciar los derechos ciertos, en ejercicio, jurídicamente adquiridos de acuerdo con la legislación vigente, de los derechos potenciales o “expectantes” que pudieran ejercerse por estar previstos en la legislación actual. En este último caso de derecho potencial o “expectante” podría haberse transformado en un derecho no ejercido, lo que no implica perder esa supuesta propiedad, ya que se le sustituye por un nuevo régimen que tiene la ventaja de ser más general, respondiendo a un beneficio colectivo, el cual al mismo tiempo no individualiza ningún uso ni usuario potencial. Por tales razones no procede indemnización alguna. Aparte de que puede ejercer un nuevo derecho para utilizar las aguas.

En la actualidad puede hablarse de derechos adquiridos tan sólo en los casos en que existe una concesión otorgada conforme a las normas establecidas en la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, pero no procede cuando se fundamentan en el Código Civil que es el instrumento jurídico que regula las relaciones entre los particulares.

La Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa (1965) agrega que lo contrario implicaría una limitación inconcebible a la soberanía legislativa y un desconocimiento del poder soberano del Estado.¹²³

El derecho adquirido es pues procedente conforme a un ordenamiento y frente a otros usuarios, pero no pueden tener nunca ese carácter de “derechos adquiridos” frente al legislador mismo. El derecho es creación del legislador y éste puede modificarlo, sin que nadie pueda aducir derechos adquiridos frente a situaciones jurídicas generales para alegar su inmutabilidad.

El legislador puede someter el recurso agua a un tratamiento que no lo haga susceptible de una supuesta propiedad privada, lo cual no implica una violación a la propiedad garantizada por la Constitución Nacional.

En la medida en que el Estado moderno ha ido evolucionando en un Estado Democrático y Social de Derecho, se exige que las normas jurídicas a las cuales ha de someterse se adecuen a los fines políticos, económicos y sociales que persigue.¹²⁴ El Estado en Venezuela se presenta, por circunstancias muy particulares, como un Estado de fomento o promotor, prestador de servicios públicos y sociales, planificador y empresarial.

123. Brewer Carías, A. R., *La reforma del régimen legal de las aguas en Venezuela*. Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Número 66/67. *Opus cit.* P. 60.

124. Vid García Pelayo, M. *El Estado social y sus implicaciones*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. Cuadernos Humanidades No. 1. México D. F. (México). 1975. P. 10.

Ahora bien, para poder cumplir dichos fines se ve obligado a transformar sus normas jurídicas.

El aparato jurídico de un Estado es la respuesta natural y lógica al sistema político y a la imagen-objetivo deseada o modelo económico a que él aspire. Por tanto, para que pueda integrar sus acciones tendentes a garantizar el desarrollo, defensa, protección y mejoramiento de las aguas requiere que su uso y disfrute estén básicamente dirigidos al bienestar de la colectividad y se conserven para las futuras generaciones. De esta manera se plantea ineludiblemente una reforma del régimen jurídico de las aguas en todas las formas que se manifiesta en el ciclo hidrológico: el agua es una y, por su naturaleza de dominio público, queda su uso incluido en el régimen de los bienes de dominio público.

En cuanto a los aprovechamientos de las aguas subterráneas, el ciclo hidrológico extiende sobre ellas las normativas para los usos comunes y los privativos o individualizados. De esta manera se puede comprender que las normativas de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, en su Exposición de Motivos, declare que las aguas ameritan un tratamiento especial, en tanto que las prescripciones del Código Civil, una vez vigente la Ley de Aguas, se convierten en normas de carácter supletorio.

Por tanto, la declaratoria de las aguas como públicas está acompañada de la consolidación de nuevos usos individualizados, mediante la conversión de derechos dominiales en derechos de uso y aprovechamiento, con las limitaciones establecidas en la Ley de Aguas y de acuerdo con el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

Se analizó la discrecionalidad del Estado para otorgar autorizaciones para usos comunes especiales o concesiones o asignaciones para usos privativos, comentados y discutidos en la Comisión Especial del Senado. En tal sentido puede hablarse de un derecho de los particulares a obtener una autorización o una concesión administrativa. Sin embargo, la discrecionalidad de la administración está condicionada por la misma ley, ya que si el particular cumple los requisitos previstos en ésta y además su aprovechamiento está contemplado en el plan, o tiene carácter prioritario, la administración no podrá alegar ninguna otra razón para no otorgar la concesión.¹²⁵

125. Vid. Garrido Falla, F. *Tratado de Derecho Administrativo. Opus cit.* P. 466.

En tal sentido, se puede considerar como un sistema de preferencia en cuanto al otorgamiento de las concesiones el que a continuación se expresa:

- a) *En caso de concurrencia de varios solicitantes de la concesión para varios fines*, se tendrá como primera preferencia el régimen de prioridades establecido en la ley para los diversos fines y usos. La segunda preferencia tendrá como base el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, a objeto de dar cumplimiento a las finalidades que tiene que cumplir el recurso en función de las demandas de los diversos sectores económicos, de acuerdo en un todo con las políticas regionales que se hubiesen establecido a objeto de la concesión. La tercera preferencia se fundaría en los estudios debidamente autorizados que se hubiesen llevado a cabo, a objeto de la concesión. La cuarta preferencia sería sobre la base de quien presente las mejores condiciones para responder del ejercicio de la concesión.
- b) *En caso de concurrencia de varios solicitantes de la concesión para un mismo fin*, se le dará preferencia al que presente los mejores estudios y, asimismo, reúna las mejores condiciones para responder del ejercicio de la concesión.

Es importante señalar que el Proyecto de Ley de Aguas liberaliza obligaciones y cargas actuales previstas en la normativa vigente, en especial, en la Ley Forestal de Suelos y de Aguas.

Ejemplo de ello lo constituye el régimen de concesiones cuando dice:

Las concesiones que hiciera el Ejecutivo Nacional para el aprovechamiento de aguas del dominio público, serán temporales y se regularán por contratos especiales, sujetos para su validez a la aprobación posterior del Congreso Nacional (...) en el Reglamento de la Ley se estipulan los beneficios o ventajas que el interesado ofrecerá a la Nación (Art. 92).

La temporalidad de las concesiones señaladas en el artículo precedente responde a la disposición Constitucional que establece:

Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la Ley, concesiones con carácter de exclusividad y por tiempo limitado para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público (Art. 97).

En el Proyecto de Ley de Aguas, sólo se ha considerado la aprobación posterior por parte del Congreso para las transferencias naturales y artificiales y para los trasvases del recurso cuando se transfiere agua de una a otra región. Son posibles sólo cuando éstas están previstas en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, porque ellas implican una cesión de los recursos de una región para otra región.

Las concesiones de aprovechamiento serán aprobadas por el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, dentro de una normativa clara y precisa, fijada tanto en la ley como en el plan, dando así seguridad a los particulares y al Gobierno sobre la forma de conducir la política hidráulica, reservando al Presidente de la República en Consejo de Ministros la aprobación de las transferencias naturales o artificiales y los trasvases entre subregiones de una misma región.

Por otra parte, en materia de concesiones prevé el Proyecto de Ley de Aguas que el concesionario que haya incurrido en una o algunas de las causales de revocatoria de la concesión, sea oído en las razones y circunstancias que motivaron las violaciones, otorgándole un plazo para corregir la situación antes de proceder a la revocatoria.

La discrecionalidad del Estado queda sujeta por el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, por parte de los solicitantes que aspiren obtener la concesión o su revocatoria.

En relación con la concesión, es importante determinar cuáles son los bienes afectos a la misma. En el ordinal 12 del artículo 36 del Proyecto de Ley de Aguas se deduce que los bienes e instalaciones afectos a la concesión son aquellos que se determinen expresamente en el contrato de concesión, no pudiendo alterarse dicha condición unilateralmente por parte del concesionario, sino de mutuo acuerdo con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

No se consideran bienes afectos a la concesión los bienes muebles, o aquellos bienes inmuebles sobre los cuales se desarrollan las actividades que son motivo de la concesión, pues estos continúan siendo del concesionario y no pasan a manos del Estado al concluir la concesión. La doctrina y jurisprudencia alemana a este respecto dice:

Los objetos añadidos a la cosa pública en la ejecución de su concesión de aprovechamiento no se convierten en propiedad del dueño de

*la cosa. Por consiguiente, subsisten como objetos del tráfico jurídico, de suerte que es lícita su transmisión, pignoración y embargo.*¹²⁶

■ D. Modos de aprovechamiento de las aguas: obras hidráulicas y servidumbres

Fue de especial atención, tanto de los miembros de la Comisión Especial como de los invitados a expresar sus planteamientos, que las obras hidráulicas y las servidumbres derivadas de los aprovechamientos y de la operación y mantenimiento de las instalaciones debían quedar normadas en la Ley de Aguas, así como las ocupaciones temporales para los estudios técnicos.

En la “introducción histórica-crítica” de Gustavo La Iglesia, a la *Legislación de aguas* (España) dice al referirse a los canales y pantanos:

*Cuando se lee lo escrito por el insigne Costa o por el malogrado Pica-vea, parece cosa llana la construcción y aprovechamiento de los canales y de los pantanos; pero cuando se observa de cerca y en vivo el asunto, cuando se examina en concreto la realidad, queda suspenso el ánimo ante la inesperada serie de obstáculos levantados por la negligencia, la pobreza, la ignorancia, la malicia o la rutina.*¹²⁷

Y al referirse al aprovechamiento de los ríos expresa:

Los ríos van a la mar, y es de todo punto indispensable que la mayor parte del agua de los ríos quede en la tierra.^{128, 129 y 130}

Se han definido las obras hidráulicas en el ya citado Código de Aguas de la provincia de Córdoba, en la forma siguiente:

Concepto de obra hidráulica. A los efectos de este Código se denomina obra hidráulica a toda construcción, excavación o plantación que implique alterar las condiciones naturales de la superficie, subsuelo, flujo o estado natural de las aguas y tenga por objeto la captación, derivación, alumbramiento, conservación, descontaminación o utilización del agua o defensa contra sus efectos nocivos (Art. 206).¹³¹

126. Forshoff, E. *Tratado de derecho administrativo*. Opus cit. P. 506.

127. España. *Legislación de aguas*. 6ª Edición. Centro Editorial Góngora, Madrid (España). 1920. P. 39.

128. Vid. Costa J., *Política hidráulica*. Opus cit. P. 39.

129. “Entre un río que acrecienta su caudal al compás que se aproxima al mar y otro que lo ve decrecer en la misma proporción, a fuerza de sangrías llegando a la desembocadura seco, media toda una civilización”. en F. de los Ríos Romera. *Colonización de las Bardenas, Cinco Villas, Somontano Monegros*. Institución Fernando el Católico. Zaragoza, (España) 1966. P. 2.

130. España, *Legislación de aguas*, Opus cit. P. 39.

131. Argentina. Provincia de Córdoba. *Código de Agua*. Opus cit.

Y continúa definiendo los requisitos que demanda una obra hidráulica:

Requisitos para construcciones de obras (...)

1. Planos generales y de detalle en la escala y con las especificaciones establecidas en el Reglamento.
2. Pliego de especificaciones técnicas.
3. Memoria descriptiva de la obra civil y máquinas e instalaciones accesorias y sistemas de operación (Art. 207).

Las servidumbres, éstas son tan viejas como los propios aprovechamientos y conducción de las aguas. Al comentar Pedro Gómez de la Serna esta materia, en el *Curso histórico exegético de derecho romano comparado con el español* expresa:

***Aquaeductus-Ab aqui ducendo** es el derecho de conducir de la heredad ajena o atravesando el agua a nuestra propiedad, bien conductos ocultos o descubiertos (...) Esta servidumbre puede constituirse para el agua todo el año, **agua cotidiana** o sólo por el verano **agua aestival** y también limitarse a determinados días, hora y a una medida señalada.*¹³²

En la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de España de 1866, se expone:

Tampoco es posible señalar los cauces y riberas que deben quedar sometidos a la acción directa de la Administración como pertenecientes al dominio público, sin separarlos y deslindarlos de los que comprenden al dominio privado, sobre los cuales, no obstante, es necesario que la Administración conserve ciertas atribuciones, ora para el mantenimiento de las servidumbres a que están sujetos, ora para el ejercicio de la policía necesaria en los terrenos lindantes con los cauces públicos.

En el Código de Aguas de la provincia de Córdoba, en el Título III Servidumbres Administrativas, establece:

***Imposición.** Corresponde a la autoridad de aplicación la imposición de servidumbre administrativa, conforme al procedimiento que establezca la reglamentación, previa indemnización. El procedimiento que*

132. Gómez de la Serna, P. *Curso histórico exegético del derecho romano comparado con el español*. Opus cit. Pp. 277-278.

se establezca requerirá la audiencia de todos los autorizados y posibilitará el derecho de defensa. En los planos de lugares gravados con servidumbre se hará constar su existencia (Art. 235).¹³³

Comenta Joaquín López que en el proyecto de Pigretti para Nicaragua, en su artículo 169, sigue la doctrina mayoritaria que establece que la Administración puede imponer por sí servidumbre para que pueda hacerse efectivo el ejercicio de las concesiones que acuerda, para luego concluir:

Además de las razones legales expuestas por quienes sostienen la posibilidad de imponer administrativamente servidumbres, creemos que no es justo ni práctico que el Estado al otorgar una concesión no arbitre los medios para que ella pueda hacerse efectiva.¹³⁴

Y queda plasmado en el Código de Aguas de la provincia de Córdoba este derecho de la Administración en la siguiente forma:

Requisitos para imponer servidumbres. *Se impondrá servidumbre administrativa cuando ello sea necesario para el ejercicio de los derechos emanados de una concesión, realización de estudios, obra, ordenamiento de cuencas, protección o conservación de aguas, tierras, edificios, poblaciones u obras; control de inundaciones, avenamiento y desecación de pantanos o tierras anegadizas y no sea posible o conveniente el uso de bienes públicos (Art. 238).¹³⁵*

Así mismo el Anteproyecto de la Ley de Aguas de España propone:¹³⁶

Las servidumbres forzosas en materia de aguas, serán de utilidad pública cuando reúnan los requisitos que establece la presente Ley (Art. 277).

Las servidumbres forzosas se ajustarán a los proyectos aprobados cuando éstos se estimen necesarios para establecerlas y en todo caso se procurará reducir en lo posible el gravamen a imponer por causa del aprovechamiento (Art. 279).

133. Argentina. Provincia de Córdoba. *Código de Aguas. Opus cit.*
Nota: Al Art. 235 del Código de Aguas de la provincia de Córdoba.

134. *Ibidem.*

135. *Ibidem.* P. 74.

136. España. Ministerio de Obras Públicas. Dirección General de Obras Hidráulicas. "Anteproyecto de Ley de Aguas". *Opus cit.*

En Venezuela existe una vieja tradición por las servidumbres para “rasgar” acequias. Es célebre el juicio ante la Corte Federal y de Casación promovido por la Iglesia de Boconó con motivo de la apertura de una acequia en 1918 para usar las aguas de la quebrada de Segovia, defendido por el jurista Dr. Pedro Manuel Arcaya, quien saca a colación la Real Cédula de 1787^{137 y 138}, que según Zuloaga Tovar había sido señalada como de 1785.¹³⁹

La Real Cédula se anuncia así:

Al Gobernador de Caracas ordenándole proceda a determinar lo más conveniente acerca de la libertad de rasgar azequias por los vecinos de aquella ciudad, para el riego de sus haciendas y encargándole execute lo demás que se expresa.

Y en la plica:

*Consejo de Indias, ordena se proceda a determinar lo que convenga acerca de la libertad de rasgar acequias por los vecinos de esta ciudad para el riego de sus haciendas.*¹⁴⁰

Eduardo Arcila Faría, comentando a Meaño en relación con esta Real Cédula, expresa:

*Concluye este tratadista con una sola advertencia acerca de la aplicación en Venezuela de esta legislación indiana, y rebate a algunos juristas que erróneamente han señalado como fundamental en el régimen de las aguas en el período español entre nosotros, la Real Cédula del 21 de Julio de 1787 sobre servidumbre legal de acueducto. Como acertadamente afirma Meaño, esta Cédula no derogó las leyes de Recopilación.*¹⁴¹

Es así, después de conocer todos estos planteamientos, como se ha tratado de concretar en el Proyecto de Ley de Aguas lo relativo a las obras hidráulicas, tanto en lo que atañe a los estudios y proyectos, como en lo correspondiente a su control y aprobación; a las modificaciones una vez aprobadas, antes o durante la construcción a su régimen financiero y a los beneficiarios directos de las obras y al registro y al catastro inventario; así como al funcionamiento, operación y manejo; a las inspecciones para constatar si están cumpliendo con los fines previstos en la concesión; y

137. Meaño, F. *Régimen legal de las aguas en Venezuela*. Opus cit. P. 25.

138. Arcaya, P. M. *Estudios Jurídicos*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1963.

139. Tanto Arcaya como el maestro Meaño señalan que en 1787 fue cuando se dictó, y en 1785 fue la fecha de la representación ante el Monarca Español del Gobernador y Capitán General de la Provincia de Venezuela.

140. Meaño, F. *Régimen legal de las aguas en Venezuela*. Opus cit. P. 25.

141. Arcila Farías, E. *Historia de la ingeniería en Venezuela*. Opus cit. Pp. 218-219.

al estado físico de obras e instalaciones y a la necesaria autoridad del régimen de policía de aguas, cauces y márgenes.

En cuanto a la servidumbre administrativa y forzosa se han recogido todas las sugerencias y opiniones emitidas. De acuerdo con ellas se ha previsto que éstas sean autorizadas por la Administración como parte de la concesión o asignación, gratuitas cuando se trate de bienes o terrenos de propiedad nacional y previa indemnización, si los terrenos fuesen de propiedad privada, fijada de mutuo acuerdo entre los interesados o por el Juez de Primera Instancia en lo Civil, cuando hubiese desacuerdo en el monto a indemnizar.

Se puede decir que una concesión o una asignación se perfecciona sólo cuando están realizados el proyecto y las especificaciones de construcción; el pliego de especificaciones técnicas; la memoria descriptiva de las obras civiles y de todas las instalaciones; así como de su sistema de funcionamiento individual y de su operación de conjunto con las obras de aprovechamiento, protección y saneamiento que constituyan una unidad o sistema de administración hidráulica.

Es importante destacar que al pronunciarse por el derecho de la Administración para establecer servidumbre, se permite cumplir con los fines para lo cual fue dada la concesión o asignación para el aprovechamiento de las aguas, dado que este recurso es una de las riquezas naturales, y como bien del dominio público no puede darse de una manera graciosa, sino que el Administrador tiene la obligación de conocer y evaluar el fin para que éste sea cumplido como parte del desarrollo y ordenamiento nacional.

A esto debe agregarse que a una administración ordenada y planificada de los recursos hidráulicos, como la propuesta en el Proyecto de Ley de Aguas, lo que más interesa son los fines que debe cumplir el recurso, ya que los usos y las obras hidráulicas sólo son los medios para cumplir los fines previstos prospectivamente.

■ E. De la propiedad predial y el uso de las aguas

Otro aspecto íntimamente ligado a los aprovechamientos especiales lo constituyen las limitaciones legales de la propiedad predial, las cuales surgen como restricciones al ejercicio del derecho de propiedad y están presididas por el criterio de utilidad.

De esta forma el Código Civil vigente expresa lo siguiente, respecto a las limitaciones a objeto de “utilidad pública”:

*Las limitaciones legales de la propiedad predial que tienen por objeto la utilidad pública se refieren a la **conservación de bosques, al curso de las aguas**, al paso por las orillas de los ríos y canales navegables, a la navegación aérea, a la construcción y reparación de los caminos y otras obras públicas.*

*Todo cuanto concierne a estas limitaciones se determina por las **leyes y reglamentos especiales** (Art. 645).¹⁴²*

Y luego agrega para diferenciarlo de las de “utilidad privada”:

Las limitaciones legales de la propiedad predial, por utilidad privada, se rigen por las disposiciones de la presente Sección y por las leyes y ordenanzas sobre policía (Art. 646).

El Código Civil no rige para las limitaciones de la propiedad predial en lo que se refiere al “objeto de la utilidad pública”, y establece claramente que la conservación de los bosques y de las aguas corresponde a este objeto.

Resumiendo, sobre esta base, el Código Civil prescribe una distinción: a) entre las limitaciones legales de la propiedad predial que tienen por objeto la utilidad pública y referida a la conservación de los bosques, al curso de las aguas, al paso de las orillas de los ríos y canales navegables, a la construcción y reparación de los caminos, y otras obras públicas; y b) las que tienen por objeto la “utilidad privada”, cuyo régimen se funda en las normas contenidas en el propio Código Civil (Art. 647 y ss.) y en las leyes y ordenanzas sobre policía (Art. 646).

La remisión del Código Civil a las leyes y reglamentos especiales enmarcadas en un ámbito exorbitante en cuanto al dominio privado, se refiere en este caso a la Ley de Reforma Agraria (1960) y su Reglamento (1967), (Art. 41 y ss), y en materia de aguas a la Ley Forestal Suelos y de Aguas (1965) y su Reglamento (1977).

En cuanto a las que derivan de la situación de los lugares, referidas a la utilidad privada, se tiene: la carga impuesta a los fundos inferiores

142. Las negritas se han puesto para destacar el “objeto de utilidad pública” y la de “utilidad privada”, que se rigen por la sección I del capítulo II del Código Civil.

de recibir las aguas que naturalmente y sin obra del hombre caen de los superiores, así como la tierra o piedra que arrastran en su curso (Art. 647); las reparaciones o contribuciones necesarias de riberas o diques (Art. 648); el derecho de los propietarios de fundos inferiores sobre las aguas de manantiales que nazcan en predios superiores (Art. 650 y ss.); la prohibición de talar bosques en las cabeceras de ríos y vertientes (Art. 657); las que derivan del derecho de paso y de acueducto; y las que se desprenden del desagüe de los techos (Art. 709).

Las limitaciones legales a la propiedad predial que tienen por objeto la utilidad pública son de carácter administrativo y el Código Civil remite su régimen a leyes y reglamentos especiales que las regulen (Art. 645), como se dijo antes.¹⁴³

De esta manera toda la normativa del Código Civil en materia de aguas es en definitiva para normar las limitaciones legales de la propiedad predial por utilidad privada.

Ahora bien, la normativa del Proyecto de Ley de Aguas no está obligando a ceder la propiedad (Art. 547), pero sí está regulando las limitaciones legales a la propiedad predial que tienen por objeto la utilidad pública a través de una ley especial (Art. 645), sin alterar aquellas limitaciones que tienen por objeto la utilidad privada (Art. 646).

Más aún, el artículo 682 del Código Civil establece que:

Las concesiones de aprovechamiento de aguas hechas por el Estado, se considerarán siempre hechas sin lesionar los derechos anteriores adquiridos legítimamente.

Este artículo concebido dentro de las limitaciones legales a la propiedad predial por utilidad privada, resulta compatible con la intención del Proyecto de Ley de Aguas.

143. Nota: Del documento ya citado de Rolando Acuña Ramos se ha considerado procedente hacer conocer la opinión del señor Barros Borgoño.

El señor Barros Borgoño, a quien se atribuye juntamente con el presidente Alessandri la redacción de esta norma (Actas, página 118), dio la siguiente explicación sobre ella en la subcomisión redactora de la Carta Fundamental de 1925: "No desconoce, por otra parte, que este derecho puede estar, y en la práctica lo está, sujeto además a otras limitaciones. Estas limitaciones pueden ser: de derecho civil o de derecho público. Las limitaciones impuestas por el derecho civil se rigen por el Código Civil, y son, en general, prestaciones mutuas como las servidumbres, por ejemplo. Además de estas limitaciones que el Código Civil impone al derecho de propiedad, y en que hay predio sirviente y predio dominante, existen otras, las que los tratadistas y juristas llaman servidumbres de derecho público. No se trata, en este caso, de limitaciones impuestas a un predio en favor de otro predio, sino de limitaciones impuestas a un predio en favor del interés colectivo, del interés público, del interés general de la sociedad. En éstas, que los tratadistas llaman servidumbres de derecho público, no hay predio dominante (P. 55).

Entre el grupo de normas que regulan las servidumbres en el Código Civil existen tres que es de interés resaltar, pues, aun cuando se refieren a las relaciones entre particulares, permiten expresar situaciones similares que se recogen en el proyecto con carácter de interés público:

El artículo 735 dice:

El derecho a la conducción del agua no atribuye a quien lo ejerce ni la propiedad del terreno lateral, ni la del terreno situado debajo del manantial o del canal conductor.

El artículo 738 expresa:

Debe soportar la falta de agua aquel que tiene el derecho de tomarla y de usarla en el tiempo en que ella falte.

El artículo 739 establece:

Cuando escaseen las aguas de un río, de un manantial o de una acequia cuyo uso sea común a varios predios, de manera que la parte que corresponde a cada interesado no baste al fin a que está destinada, la distribución podrá hacerse por tiempo proporcional a su respectivo derecho...

El primero de los artículos citados establece una diferencia entre el agua y la propiedad del cauce artificial del canal y del terreno situado debajo del manantial, con lo cual parece diferenciarse el régimen del agua y su conducción, del régimen de tenencia. El segundo artículo contempla la evicción entre particulares, es decir, la consecuencia de una falta de agua por causa natural, situación que también está planteada en el artículo 737 del mismo código.

El último artículo transcrito da las bases de una situación hipotética de escasez de las aguas y de cómo debe operar un sistema racional de distribución de los caudales disponibles. En este mismo sentido, una administración planificada del recurso regulará una lógica distribución según los fines, en el entendido de que haciendo abstracción del tiempo habrá escasez del recurso frente a las demandas en constante aumento. Esta administración planificada permitirá alejar en el tiempo la escasez y garantizar que un mayor número de personas puedan utilizar las aguas.

*El país esperaba un Plan de Política
Hidráulica y lo que resultó fue un catálogo
de canales y pantanos, casi todos ellos
aisladamente sin relación alguna
aun dentro de su propia cuenca (...)
Faltó en el Plan de 1902 la competencia
colectiva, la de carácter nacional,
la experiencia como pueblo...*

Manuel Lorenzo Pardo¹⁴⁴

144. *Plan Nacional de Obras Hidráulicas*, Ministerio de Obras públicas. Centro de Estudios Hidrográficos. Madrid (España). 1933. P. 20.

Art. 18, será del cargo del agrimensor general el levantar, recoger, rectificar y custodiar todos los libros, mapas y cartas geográficas, topográficas e hidrológicas de la provincia de Colombia, de sus costas, lagos, ríos navegables, o propios para establecimientos de utilidad pública.

Ley de 11 de octubre 1821,
11 de la Independencia¹⁴⁵

IV. EL CATASTRO - EL INVENTARIO: EL REGISTRO DE RÍOS, EL DE LOS CUERPOS DE AGUAS Y EL DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS Y SU FUNCIONAMIENTO

En el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, aprobado por el Ejecutivo Nacional en 1972,¹⁴⁶ se establece:

*El agua como recurso natural, es parte integrante del patrimonio nacional.*¹⁴⁷

Como conclusión lógica, los recursos hidráulicos deben conocerse para su debida protección y aprovechamiento en beneficio colectivo de los venezolanos y en el entendido de que todas las aguas potencialmente aprovechables deben tratarse de usar haciendo abstracción del tiempo y del espacio. Por otra parte, los recursos hidráulicos tienen un tope o “techo” que hipotéticamente es el volumen potencial aprovechable y si se quiere subir o al menos mantener este techo es necesario estudiar y analizar detalladamente las condiciones fisiográficas. Es por ello por lo que:

145. *Cuerpo de Leyes de la República* (Reimpreso cuidadosamente por edición oficial de Bogotá, publicado en tres volúmenes). En la Imprenta de Valentín Espinal. Caracas, 1840. P. 105.

146. Decreto 1.127 del 15 de Noviembre de 1972.

147. COPLANARH. *Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos*. *Opus cit.*

*... toda investigación y estudio para conocer realmente las disponibilidades y las necesidades de agua, deben ser consideradas como gastos de preinversión en la administración del recurso agua.*¹⁴⁸

En Venezuela, como en todos los países, ha sido necesario que se inicie el crecimiento social y económico para empezar a tener un conocimiento cabal de nuestros ríos así como de su régimen de escurrimiento.

Sin embargo, Meaño anota que desde los primeros tiempos de la colonia las autoridades españolas tenían interés en conocer nuestros recursos, por lo cual cursaron el 25 de mayo de 1577 una Real Orden para una...

*Instrucción y Memoria de las relaciones que se han de hacer para la descripción de las Indias que su Majestad manda hacer para el buen gobierno y ennoblecimiento de ellos.*¹⁴⁹

Fue Venezuela quien envió uno de los primeros informes que llegaron al Consejo de Indias. En el cuestionario se requería entre otros datos:

*... ríos principales que pasasen cerca, y a qué distancia y parte, su caudal y cualquier cosa notable de sus nacimientos, aguas, huertas y aprovechamientos de sus riberas y si hay en ellas o podrán haber algunos regadíos que fuesen de importancia, así como los lagos, lagunas o fuentes señaladas que hubiere en los términos de los pueblos con las cosas notables que hubiese en ellos.*¹⁵⁰

Asimismo, en Venezuela el inventario de las aguas había sido previsto en la Ley de Montes y Aguas de 1910; petición que fue reproducida en la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936 (Arts. 5 a 12), en la derogada Ley Forestal de Suelos y de Aguas de 1942 (Art. 5); en la Ley de Reforma Agraria de 1960 (Arts. 52, 56 y 167), extendiendo en ella el mandato al catastro de tierras y aguas.

Ya hoy día, gracias a la sistemática recopilación de información del Ministerio de Obras Públicas, sobre aguas superficiales, y al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, sobre las aguas subterráneas, continuados ambos por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales

148. Azpúrua, Q., P. P. *Discurso y trabajo de incorporación como Individuo de Número*. Academia de Ciencias, Físicas, Matemáticas y Naturales. Caracas, 1980. P. 20/21.

149. Meaño, F. *Legislación vigente sobre aguas, suelos y materias conexas*. Memoria Primeras Jornadas Venezolanas de Riego. Caracas, Abril 1966. (Reimpreso como Apéndice de F. Meaño, *Régimen legal de las aguas en Venezuela*. Segunda Edición. Ed. Instituto Nacional de Hipódromos. *Opus cit.* Pp. 287/288.

150. Meaño, F. *Legislación vigente sobre agua*. *Opus cit.*

Renovables, así como los estudios de COPLANARH, sobre análisis y sistematización, se puede decir que se tiene un conocimiento cierto del volumen medio anual escurrido el cual es de unos 705.000 millones de metros cúbicos año, equivalentes a 22.500 metros cúbicos por segundo (una lámina media escurrida de 772 mm aproximadamente) sin incluir la Guayana Esequiba; al incluir esta área territorial esta cifra ascendería a 838.000 millones de metros cúbicos, es decir 26.600 metros cúbicos por segundo equivalentes a 781 mm.

En los territorios al sur del Orinoco y del Apure se genera 82% del total de los 705.000 millones de metros cúbicos de agua y al norte del Orinoco 124.000 millones (18%). Un equivalente a 4.100 metros cúbicos por segundo y de ellos 50% aproximadamente corresponde a los llanos centrales y occidentales.

De los 124.000 millones de metros cúbicos disponibles al norte del Orinoco, se puede considerar que 20.000 millones pueden ser explotados por alumbramiento de aguas subterráneas.

De un consumo para 1970 de 6.700 millones de metros cúbicos al año las aguas subterráneas suplieron unos 2.500 millones. Por tanto casi un quinto del abastecimiento provenía de las aguas subterráneas.

La información de las aguas superficiales se recopila mediante 1.660 estaciones climatológicas y 690 estaciones hidrometeorológicas. Se tiene como meta en el Plan de Instalaciones Hidrometeorológicas elevarlas hasta 1.831 estaciones para las primeras y 1.109 para las segundas.

La información sobre aguas subterráneas se obtiene a través de programas específicos:

- Inventario de pozos de aguas (públicos y privados)
- Exploraciones regionales
- Cartografía hidrogeológica
- Estimación de reserva permanente (geológicas como renovables)
- Estudio de conservación de pozos petroleros abandonados
- Ejecución de redes de observación de los acuíferos.

Un índice de la importancia de estos estudios en el país es el que la UNESCO haya seleccionado a Venezuela para coordinar el Mapa Hidrogeológico de América del Sur (I Reunión de Coordinación. Julio de 1977), en virtud del trabajo realizado para el Mapa Hidrogeológico de Venezuela en escala 1:500.000.

También se ha hecho una clasificación decimal de los ríos del país para una fácil ordenación de las cuencas, en vista de existir muchos ríos con igual nombre.¹⁵¹

Por ello COPLANARH sostuvo que:

*El inventario sistemático de los recursos, aunado a su localización espacial, permite definir, en función de su ubicación geográfica, los fines que realmente se pueden alcanzar; sin detrimento del equilibrio dinámico de una lógica ocupación del espacio territorial.*¹⁵²

Los países americanos reunidos en Lima en 1976 establecieron como recomendación especial: “Para mejorar el manejo de los recursos hídricos conviene ampliar el conocimiento de sus disponibilidades en cantidad y calidad en relación con las necesidades previsibles”, para ello se recomendó: primero, extender las redes de estaciones hidrológicas y meteorológicas; segundo, recoger las recomendaciones de las Naciones Unidas y usar, cuando fuese conveniente, tecnologías modernas incluyendo sensores remotos.¹⁵³

Panamá en su Decreto Ley N° 35¹⁵⁴ fijaba como obligación del Estado:

Mantener en forma actualizada y expedita un inventario de las aguas del país (Art. 5, Ord. g).

Los mexicanos, quienes en Ibero América han desarrollado con mayor eficiencia sus recursos hidráulicos, dan especial importancia al conocimiento cierto de sus disponibilidades de agua. Así, en la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Aguas¹⁵⁵ se expresa:

Son imperativos que el país exige para acelerar su desarrollo económico y social, conocer con mayor exactitud todos los recursos hidráulicos tanto superficiales como subterráneos, de que se dispone en el territorio en función de las variaciones de los ciclos climáticos.

En el Código de Aguas de Chile¹⁵⁶ se establece:

151. Vid COPLANARH. “Clasificación decimal de los ríos en Venezuela”. Publicación N° 4. Caracas, febrero 1969.

152. COPLANARH. “Venezuela: Administración Planificada de las Aguas”. *Opus cit.*

153. Naciones Unidas. CEPAL. “Informe de la Reunión Regional preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua” (1/CEPAL). Lima (Perú). Octubre 1976. P. 57.

154. Panamá. “Decreto Ley N° 35 sobre uso del agua”. Panamá (R de P) Septiembre 1966.

155. México. Secretaría de Recursos Hidráulicos. Ley Federal de Aguas. Recursos Hidráulicos. México D. C., 1972.

156. Chile. *Código de Aguas*. *Opus cit.*

La Dirección General de Aguas deberá llevar un Registro Público de Aguas en el que figuren todos los actos, informaciones y datos que tengan relación con ellas y en el que se inscribirán las resoluciones que afecten a particulares. Autoriza al Presidente de la República para dictar normas complementarias sobre la materia (Art. 238).

En el “Registro Central de Aprovechamiento de Aguas Públicas” establecido en España por Real Decreto del 12 de abril de 1901, se expone:

Toda concesión de aguas que se otorgue en lo sucesivo se inscribirá inmediatamente en los Registros correspondientes dando cuenta inmediata a la Dirección General (...) (Art. 6) (...) Cuando el aprovechamiento no se funde en título fehaciente se hará la inscripción con carácter provisional (Art. 3). (...) Además de los registros generales antes dichos, se llevarán registros especiales para cada corriente y para cada clase de aprovechamiento (Art. 4).^{157 y 158}

Es de observar que en el transcurso del tiempo los países han mantenido normas para las regulaciones de los registros y catálogos.

En los trópicos donde existen unas estaciones de lluvia y de sequía bien marcadas, los gastos de estiaje son sustancialmente más reducidos que en los países templados o nórdicos, donde, además de un régimen de lluvia más regular, el deshielo y la oportunidad de la percolación o filtración del agua en los terrenos porosos captantes, así como la penetración por las grietas de las rocas que alimentan los cursos subterráneos, son la causa de que los ríos en esas regiones tengan un régimen natural de escurrimiento más constante.

Aprovechar sólo los caudales únicamente de estiaje en ríos, caños, riachuelos, arroyos, cañadotes y quebradas de flujo permanente es una pérdida considerable de volúmenes de agua y, además, insegura, porque éstos variarán cada año con las alteraciones climáticas y características fisiográficas de la cuenca. Para conseguir determinados volúmenes de agua con cierta seguridad hay que aumentar, dentro de una administración ordenada y planificada, los recursos hidráulicos disponibles a un máximo razonablemente económico.

157. España. Legislación de Aguas. *Opus cit.*

158. Centro Editorial de Góngora. Sexta Edición, Madrid 1920 (Décima Edición). La décima edición ha sido revisada y puesta al día por Francisco Pan Montojo, no dice fecha pero tiene documentos hasta 1958 como el Reglamento de Política de Aguas y de sus Cauces (14 de noviembre de 1958).

Por otra parte, si no se establece una ordenación racional del territorio no pueden preverse los efectos de los cambios que provoca la intervención del hombre en las cuencas, tales como las modificaciones de la cobertura vegetal, el urbanismo y ocupación urbana, mayores usos consuntivos del agua del estiaje (que siempre es la más fácil de usar con menores inversiones con azudes, tomas y bombas); sin una reglamentación precisa y de difícil control se transforma el aprovechamiento en elemento de conflicto administrativo y jurídico.¹⁵⁹

En México, por ejemplo, ríos que hace un siglo habían sido “reglamentados” de acuerdo con el conocimiento que de ellos se tenía para el uso de las comunidades campesinas por su posición geográfica, son en estas últimas décadas causa de frecuentes choques, inclusive armados, porque las “comunidades de abajo” dicen que se quedan sin agua porque se las quitan las de “arriba”. Según ellos, la causa verdadera es, principalmente, que la suma de los derechos de uso del agua que dicha reglamentación había establecido en su época, son hoy mucho mayores que los caudales de estiaje de los ríos en referencia.

En Venezuela valdría mencionar el caso de explotación de los recursos hidráulicos de la cuenca del río Tuy. Cuando se proyectó y construyó el sistema de riego Tazón en las proximidades de la población de Cúa (Edo. Miranda) en la década de los 40, se estimó el gasto necesario aguas debajo de la toma en unos 800 litros por segundo adicionales a los necesarios a los riegos oficiales, hoy por un mayor uso de los recursos superficiales y subterráneos aguas arriba, de esta derivación el gasto en el río en algunos años ha llegado a unos 100 litros por segundo.

En las cuencas donde predomina la arcilla y rocas compactas, por el tiempo escaso que dura el flujo de las aguas pluviales y donde las estaciones lluviosa y seca tienen períodos de tiempo bien definidos, los gastos de estiaje son escasos, por no decir nulos. En esta condición se encuentran los ríos Tamanaco, Guaribe, Ipire y hasta el propio Unare, como curso principal e integral de la cuenca. Sólo con un almacenamiento que guarde las

159. Templer Otis, W., *Water Law...*; *Opus cit.*

Templer, al hablar de la división de las aguas en las tres grandes categorías: 1) humedad atmosférica; 2) aguas en la superficie de la tierra y éstas en aguas superficiales “difundidas”, aguas superficiales en cursos de aguas, aguas superficiales en lagos o lagunas sin conexión a un sistema fluvial, aguas de manantial, aguas servidas; y 3) en aguas debajo de la superficie o aguas subterráneas, y éstas en aguas que fluyan en cauces subterráneos bien definidos y en aguas subterráneas en percolación; expresa que para Thomas (1955) estas clasificaciones legales del agua son: “El paraíso de los abogados y la pesadilla de los lógicos”.

aguas de la estación lluviosa dentro de un régimen ordenado de administración, es posible conseguir un máximo aprovechamiento de los escasos recursos de agua y suelo de esta extensa área territorial.¹⁶⁰

Pero no todos los ríos tienen capacidad de guardar económicamente aguas de la estación lluviosa, para usarlas cuando más se necesitan en la estación seca; no obstante hay algunos que pueden almacenar en exceso a la de un año, pero podrían guardar los excedentes por dos o más años. Sólo funcionando los embalses como un sistema es como podría maximizarse el aprovechamiento y optimizar las inversiones. Es por ello por lo que se requiere que todas las aguas obedezcan a un mando común para poder cumplir con los mandatos constitucionales:

El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos (Art. 136, Ord. 14)

Con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza (Art. 95).

Y, de esta forma:

... aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país (Art. 95).

Como reza en su Exposición de Motivos donde:

... la libertad económica que la Constitución garantiza no es la que pueda impedir al Estado reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, así como regular la circulación, la distribución y el consumo de las riquezas, con el objeto de impulsar el desarrollo económico del país.

Para ilustrar la necesidad de realizar las obras hidráulicas de acuerdo con un plan, y así mismo demostrar la conveniencia de su funcionamiento de conjunto, con una normativa tal, que garantice la:

... conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos (Art. 106).

160. Como fue el estudio llevado a cabo por Fernando Key S., asistido por Tejera Márquez.

Es por ello por lo que la operación de todas estas obras hidráulicas debe funcionar dentro de un sistema único de manejo, como el previsto en el Proyecto de Ley de Aguas que concreta las pautas para el control y vigilancia del cumplimiento del plan, que no puede seguir la misma norma que para las zonas frías nórdicas.

Se dan siete ejemplos donde se puede constatar la variación de nuestros ríos y el necesario funcionamiento de conjunto:

- — 1) El río Pagüey en el período 1950-1962 con un gasto estabilizado normalmente entre enero y marzo, con un caudal de unos 11 a 12 metros cúbicos por segundo; en los meses de junio a septiembre está en unos 81 a 88 y se le reduce su gasto de estiaje a un mínimo de 5,26 metros cúbicos por segundo.¹⁶¹
- — 2) El río Guarapiche tiene caudales entre 40 a 50 metros cúbicos por segundo durante la estación lluviosa y de sólo 2 o 3 en el estiaje.¹⁶²
- — 3) El río Boconó sólo permite un caudal aprovechable en el estiaje de 12 m³/seg con un escurrimiento anual de 2.300 millones de metros cúbicos en Peña Larga (1.500 km²) los cuales de almacenarse totalmente podrían regar unas 230.000 hectáreas contra sólo unas 12.000 hectáreas si no se almacena. En otras palabras, el río podría cumplir una mejor finalidad pues pondría al servicio del país una superficie regada 20 veces mayor. La finalidad sería alimentar al país y el objetivo de aprovechar conjuntamente los recursos naturales, que podría cumplirse con la inversión en una obra de almacenamiento.^{163 y 164}
- — 4) El río Tucupido en los Llanos Occidentales en el puente Tucupido (440 km²) en el período de 1961-1969, tuvo un gasto medio de 9,5 metros cúbicos por segundo, pero se secó durante todos los veranos, con excepción de diciembre de 1968. En marzo de 1969 el gasto medio disponible fue de 0,60 m³/seg.^{165 y 166}

El funcionamiento de conjunto de este río, por razones de almacenamiento y con los fines que tiene que cumplir, obligó en la década de los 50,

161. Zinck, A. "Ríos de Venezuela". *El hombre y el ambiente*. Cuadernos Lagoven. Caracas, 1977.

162. *Ibidem*.

163. Key Sánchez, F. "Discusión de criterios para fijar el caudal de estiaje utilizable en Aprovechamiento por derivación". *Opus cit.*

164. Azpúrua, P. P. y A. J. Gabaldón B. *Recursos hidráulicos y desarrollo*. *Opus cit.*

165. Key Sánchez, F. "Discusión de criterios para fijar el caudal de estiaje utilizable en aprovechamiento por derivación". *Opus cit.*

166. Azpúrua, P. P. y A. J. Gabaldón B. *Recursos hidráulicos y desarrollo*. *Opus cit.*

a replantear su aprovechamiento; y por consiguiente el programa de realizaciones, hoy, con un nuevo concepto de administración territorial y de una administración ordenada y planificada de las aguas, se plantea un nuevo proyecto en la región situada entre los ríos Guanare y Masparro. Sus aguas serán operadas principalmente con el funcionamiento en conjunto de las presas sobre los ríos Tucupido, Boconó, Masparro para cubrir más o menos un millón de hectáreas de las cuales 50% es zona de desarrollo y el otro 50% funcionará como zona protectora.

El proyecto se encuentra en la hoya del río Apure a la cual pertenecen las cuencas altas y medias de los ríos Guanare, Tucupido, Boconó, La Yuca y Masparro.¹⁶⁷

- 5) El río Caroní, con un gasto medio de escurrimiento que se aproxima a los 5.000 metros cúbicos por segundo (1957-1960), durante los veranos de 1952 y de 1959 redujo sus gastos menores a 10% del gasto medio escurrido. Gastos de 1.000 metros cúbicos por segundo son frecuentes durante los períodos de verano. Sin embargo un vaso de almacenamiento en Guri le permite regular la casi totalidad de los volúmenes escurridos. A esto deben agregarse las posibilidades de embalse en las cuencas del Alto Caroní y del río Paragua que adelanta Edelca. Todo el aprovechamiento de la cuenca del río Caroní debe y tiene que conciliarse con los aprovechamientos a “pelo de agua” del río Orinoco que adelanta el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
- 6) Al río Caura, con un gasto medio escurrido de unos 2.500 metros cúbicos por segundo, hasta el momento no se le ha encontrado un vaso único que permita una regulación apreciable del escurrimiento de sus aguas. Debido a las limitaciones topográficas parece que tendrá que operarse conjuntamente con el río Aro (12.504 km² y un volumen medio escurrido anual de 8.000 millones de metros cúbicos, en la confluencia con el río Guasipano), si en éste se consigue una regulación apreciable de sus aguas y las del Caura.

No es aventurado anticipar que con el tiempo tendrán que funcionar conjuntamente y operarse como un sistema los ríos Caroní, Aro y Caura sin dejar de perder de vista el río Yuruari para una operación de conjunto con los aprovechamientos del río Orinoco.

167. Venezuela. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Sectorial de Infraestructura. “Programa Básico N° 11. Proyectos Hidráulicos de Saneamiento Ambiental y Desarrollo Integral”. Subprograma 6, Proyecto Guanare-Masparro (Decreto 107). Caracas, Sept. 1977. P. 51.

- 7) El río Orinoco es colector general de las aguas de 597.000 km², gran parte de la superficie de Venezuela, y de 315.000 kilómetros cuadrados de la República de Colombia, su gasto de estiaje ha sido algunos años de 5000 m³/seg., con un volumen total escurrido de unos 1.060 millones de metros cúbicos al año en la confluencia con el Caroní, equivalente a unos 34.000 metros cúbicos por segundo de escurrimiento medio anual.¹⁶⁸

Para terminar esta visión de conjunto del régimen de escurrimiento y de los gastos de estiaje, es bueno señalar que los dos millones de hectáreas (2.000.000 ha) de tierras agrícolas, sin mayores problemas así como los cinco millones de hectáreas de tierras de tercera y cuarta clase con algunas limitaciones para el uso agrícola de producción vegetal, una buena parte de ellas tendrá que ser regada y drenada o bonificada. En otras palabras, se requerirán obras hidráulicas para esas tierras que se encuentran al norte del Orinoco y del Apure, donde sólo se dispone de un 18% de las aguas del país. *Como se señaló antes, con los conocimientos actuales no puede, económicamente hablando, soportarse una producción agrícola intensiva y sostenida sin la construcción de obras hidráulicas.*¹⁶⁹

Si una administración ordenada de las aguas es necesaria hoy en el mundo por las demandas esperadas del recurso, en los trópicos, por el régimen aleatorio de sus ríos, se hace imprescindible una administración más austera de sus aguas y se requieren mayores inversiones que son necesarias en obras hidráulicas para aprovechar adecuadamente sus recursos hidráulicos hasta alcanzar un máximo de una posibilidad económicamente razonable.

La administración de los recursos hidráulicos, prevista en las normas del Proyecto de Ley de Aguas, parece apropiada a nuestro medio y es el resultado del análisis de una realidad nacional estudiada en múltiples documentos elaborados por COPLANARH y otros organismos y entidades públicos y privados usuarios de las aguas. Es por ello por lo que, entre los requisitos de las concesiones y asignaciones que se otorguen para lograr una coordinación activa, debe establecerse una operación de conjunto. Además, es imprescindible el catastro de las obras hidráulicas y su funcionamiento en unidades y sistemas de administración hidráulica y todo

168. Vid. COPLANARH. *Inventario nacional de aguas superficiales*. Volumen I, Publicación N° 29 (2 volúmenes) Caracas, Febrero 1969.

169. Las cursivas son para destacar el concepto.

ello como parte de un sistema de mayor extensión territorial: las subregiones y regiones previstas en el plan. Por consiguiente, son las concesiones y las asignaciones los instrumentos indispensables requeridos por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, como ente administrador de los recursos hidráulicos. De esta forma se pueden conocer los derechos de uso de las aguas y facilitar el ejercicio de tutela, vigilancia y control del cumplimiento del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, evitando que la Administración cometa errores en el otorgamiento de las concesiones y asignaciones; dándole al mismo tiempo mayor seguridad al beneficiario sobre las acciones que puede realizar en el ejercicio de ella. Igualmente da el conocimiento fundamental para una administración planificada que le permita programar las obras en función de la previsión de los consumos requeridos con el objeto de disponer de los caudales de agua necesarios, para dar cumplimiento a los fines que demanda el crecimiento económico y social de las zonas, en regiones y del país en general.

El registro de las disponibilidades reales de las aguas y de las obras hidráulicas debe ser llevado por las autoridades de las “unidades de administración hidráulica”, previstas en la Ley de Aguas, en forma tal que permita conocer los volúmenes de agua y su régimen de extracción destinados a suplir las demandas del “sistema de administración hidráulica” donde se encuentran ubicadas, y vigilar y controlar si estas aguas están siendo aprovechadas en la forma prevista en el plan; es decir, si se están logrando los fines a que fueron destinados mediante los usos y prioridades establecidos en función de las necesidades actuales y futuras que requiere el desarrollo.

Por otra parte, el perfeccionamiento de la concesión o de la asignación para su validez podría estar condicionado al “registro” de la misma, como es norma de derecho en las más importantes provincias de la Argentina; y en Venezuela con la propiedad inmobiliaria, con lo cual se daría mayor seguridad jurídica al concesionario ya que constituye prueba de su derecho y permite su oposición ante terceros.

El catastro permite conocer el funcionamiento y manejo del conjunto de las obras en la forma prevista en la Ley de Aguas. De igual manera, se tiene cabal conocimiento de la vida útil de ellas y por consiguiente se puede llevar una contabilidad de cada una de las obras o de todas en su conjunto. Esto permite eliminar o sustituir aquellas que, por razones de

su estado físico o funcionamiento, no permitan conseguir el máximo aprovechamiento de las aguas, de acuerdo con el conocimiento que de ellas se tenga.

A mi juicio es esencial que el hombre sienta que los frutos de su trabajo se encuentran protegidos por la Ley. Sin embargo, esto no quiere decir que nuestras leyes, debido a la explosión demográfica o al progreso técnico, deban mantenerse invariables. Nuestras leyes no deben impedir el progreso de las instituciones ni, por cierto, su desenvolvimiento, y deben adelantarse al progreso. Por lo tanto, es necesario que sean revisadas y puestas al día a intervalos periódicos. El progreso de ciertos países en el campo de desarrollo de los recursos hídricos –por ejemplo, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– se ha visto impedido debido a que sus leyes no fueron modernizadas a tiempo.

Guillermo J. Cano¹⁷⁰

170. *Derecho, política y administración de aguas*. INELA - INCYTH. Mendoza (Argentina), 1976. P. 8.

*He insinuado que los Reyes Católicos
no se contentaron con decretar;
que estuvieron constantemente en la brecha,
cuidando por sí de que lo decretado
se ejecutase, sin descansar en el deber
de obediencia de los funcionarios.*

Joaquín Acosta¹⁷¹

VI. ACOTACIÓN FINAL

Para terminar la Sección Primera se expresaron algunas ideas para sustentar la necesidad de la aprobación de la Ley de Aguas, y para concluir esta Sección Segunda se considera que a las razones que hemos desarrollado en él, tanto desde el punto de vista jurídico como de la realidad nacional ante una demanda en constante aumento y de un uso inadecuado de los recursos hidráulicos, debe agregarse la falta de una conciencia clara sobre la gerencia del recurso con visión de futuro; sólo en esta forma se podrían resolver los conflictos de los intereses económicos inmediatos y las dificultades políticas, para poner en marcha una política hidráulica. Esta política daría garantía a los usuarios presentes y futuros del agua para realizar las actividades que más tienen relación con su uso; las incomodidades que puedan sufrir los usuarios al sancionarse la Ley de Aguas llevarán a una mayor seguridad en el futuro a todas las actividades que realizan, pero lo más importante es que logren concertar, o al menos conciliar, las finalidades que tienen que cumplir los recursos naturales, y en especial el agua como riqueza nacional, para que su administración se transforme en un

171. *Reconstitución y europeización de España y otros escritos*. Edición dirigida por Sebastián Martín Retortillo y Baquer. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid (España). 1981.

verdadero elemento dinámico de progreso integral, dando justificación a las inversiones que tendrán que hacerse para suplir las demandas de agua para los fines domésticos e industriales, conseguir un aumento sustantivo de los productos alimenticios por medio del drenaje y el riego y coadyuvar con los sectores de transporte con la navegación; con el energético con el aprovechamiento del potencial hidráulico; y con el sanitario con la purificación y restauración de las aguas, mejorando la ecología.

Se ha tratado en el documento de dar las bases *para conciliar necesidades físicas de un aprovechamiento integral –aguas superficiales y subterráneas– con las jurídicas, sin diferencias políticas ni filosóficas de quienes las han puesto en práctica, porque ellas responden y vienen respondiendo a una realidad: la administración de un recurso que es escaso o que lo será a mayor o menor término si no se da tiempo al avance de la ciencia y la tecnología para resolver la escasez. También se ha tratado de conciliar la tradición jurídico-técnica que nos viene del pasado, con los intereses económicos y políticos.*¹⁷²

En este informe se ha tratado, con la mayor objetividad, de conjugar los criterios profesionales jurídicos y los de la ingeniería de quienes han laborado en la formulación de la ley, con la de aquellos que concurren a la Comisión Especial, como representantes de actividades económicas ligadas al aprovechamiento de las aguas; asimismo, con la de los senadores miembros de la Comisión, representativos de todas las tendencias filosóficas y políticas.

Difícil ha sido la tarea. Ha sido necesario, en primera instancia, redactar nuevos artículos al proyecto de ley o modificar otros, haciéndolos más concretos y detallados para que respondieran a los planteamientos expuestos. Se han anotado y se han tratado de incorporar las experiencias de otros países, especialmente de aquellos de condiciones políticas semejantes al nuestro, aun cuando el régimen jurídico fuese diferente, pues ante situaciones semejantes deben proponerse soluciones prácticas similares.

Se espera que los planteamientos relativos a las condiciones físicas de un aprovechamiento integral de las aguas, basados en consideración al ciclo hidrológico y su necesaria consecuencia: el balance hidráulico, puedan lograr una maximización de las aguas potencialmente aprovechables y económicamente recomendables, que contribuya a demostrar que los

172. Las cursivas son para destacar su importancia.

planteamientos jurídicos responden a una realidad física y a una circunstancia existente, que, si complejas hoy, tienden a agravarse en el tiempo, las cuales pueden resolverse con una concepción jurídica que responda a la unidad del ciclo hidrológico: el dominio público de las aguas.

Se ha señalado a lo largo del documento que múltiples pensadores jurídicos del pasado y del presente han propuesto y proponen poner a tono las normas jurídicas con las condiciones existentes periódicamente. Las razones de la forma de hacerlo y el porqué hacerlo nos las ha señalado don Andrés Bello, de una forma magistral:

Muchos de los pueblos modernos más civilizados han sentido necesidad de codificar sus leyes. Se puede decir que ésta es una necesidad periódica de las sociedades. Por completo y perfecto que se suponga un cuerpo de legislación, la mudanza de costumbres, el progreso mismo de la civilización, las vicisitudes políticas, la inmigración de nuevas ideas, precursoras de nuevas instituciones, los descubrimientos científicos y sus aplicaciones a las artes y a la vida práctica, los abusos que introduce la mala fe, fecunda en arbitrios para eludir las precauciones legales, provocan sin cesar providencias que se acumulan a las anteriores, interpretándolas, adicionándolas, modificándolas, derogándolas, hasta que por fin se hace necesario refundir esta masa confusa de elementos diversos, incoherentes y contradictorios, dándoles consistencia y armonía y poniéndolos en relación con las formas vivientes del orden social.

Andrés Bello¹⁷³

173. *Obras completas de Andrés Bello*. Caracas. Publicación del Ministerio de Educación. Biblioteca Nacional. 1954 (15 volúmenes). Tomo XII. P. 3 (Introducción y notas de Pedro Lira Urquieta).

B I B L I O G R A F Í A

1. Airen, David J. "The National Water Policy Review and Western Water Rights Law Reform On Overview". *Nebraska Law Review*. Nebraska (U.S.A.) 59 (2). 1980.
2. Arcaya, P. M. *Estudios jurídicos*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1963.
3. Arcila Farías, E. *Historia de la ingeniería en Venezuela*. Tomo Primero. (2 tomos). Caracas 1961.
4. Argentina. Gobierno de Mendoza, Departamento General de Irrigación. *Anteproyecto de Ley de Aguas para la provincia de Mendoza*. Mendoza (Argentina) 1980.
5. Argentina. *Código de Aguas de la provincia de Córdoba*. Decreto Ley 5589. Secretaría de Estado de Obras y Servicios Públicos. 1971.
6. Azpúrua Q., P. P. y C. Sosa de Mendoza. "Documento interno para elaborar una Ley de Aguas" (mecanografiado, inédito). COPLANARH. Caracas 1974.
7. Azpúrua Q., P. P. y C. Sosa de Mendoza. *Venezuela: Bases de una política hidráulica*. Editorial Latina. Caracas, 1972.
8. Azpúrua Q., P. P. y A. J. Gabaldón B. *Recursos Hidráulicos y Desarrollo*. Editorial Tecnos. Madrid (España) 1976.
9. Azpúrua Q., P. P., "La planificación y la administración de las aguas: instrumento condicionante al ordenamiento del territorio". Ponencia internacional (presentada en la II Conferencia Internacional de Derecho y Administración de las Aguas). Caracas, febrero 1976.
10. Azpúrua Q., P. P. "Discurso y trabajo de incorporación como Individuo de Número". Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales. Caracas. 1980.
11. Brewer Carías, A. R. *La reforma del régimen legal de las aguas en Venezuela*. Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales N° 66/67. Caracas, 1977 (publicado luego en *Annales Juris Aquarum*. Vol. II. Caracas, 1976 (3 tomos).
12. Brewer Carías, A. R. *Cambio político y reforma del estado en Venezuela*. Editorial Tecnos. Madrid (España) 1975.
13. Brewer Carías, A. R. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudio de Derecho Administrativo*. Instituto de Derecho Público. Caracas, 1975.
14. COPLANARH. *Criterios y principios básicos para una reordenación jurídica de las aguas*. Publicación Especial. Caracas, agosto 1974.

15. COPLANARH. *Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos*. Tomo I. Caracas 1972 (2 tomos).
16. COPLANARH. *Encuesta nacional sobre el uso y polución de los recursos de aguas superficiales*. Vol. I, Publicación N° 29 (4 volúmenes), Caracas 1974.
17. COPLANARH. *Estrategias y políticas nacionales de conservación de los recursos naturales renovables y del ambiente*. Publicación Especial. Caracas. Diciembre 1976.
18. COPLANARH. *Venezuela: administración planificada de las aguas*. Publicación divulgativa N° 26. Caracas, julio 1977.
19. COPLANARH. *Clasificación decimal de los Ríos de Venezuela*. Publicación N° 4. Caracas, Febrero 1969.
20. COPLANARH. *Inventario Nacional de Aguas Superficiales*. Volumen I. Publicación N° 29. (2 volúmenes). Caracas, Febrero 1969.
21. Costa Rica. *Proyecto de Ley de Aguas*. San José (Costa Rica) (multigrafiado). Diciembre 1980.
22. Espanes L. M., de. "Derecho de aguas. Régimen transitorio y normas de conflicto" (conferencia dictada en la Universidad Nacional de Córdoba). (Argentina) (sin fecha).
23. España. Ministerio de Obras Públicas. *Diccionario técnico multilingüe de riego y drenaje*. Madrid (España), 1977.
24. España. Ministerio de Obras públicas. Dirección General de Obras Hidráulicas. *Anteproyecto de Ley de Aguas* (publicación no oficial), 1973.
25. España. *Legislación de Aguas*. 6ª edición. Centro Editorial Góngora. Madrid (España). 1920.
26. Forsthoff, E. *Tratado de derecho administrativo*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, (España). 1958.
27. García Enterría, *Apuntes de derecho administrativo II* (Urbanismo). Universidad Complutense. Madrid (España). 19
28. García Pelayo, M. *El Estado social y sus implicaciones*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. Cuadernos Humanidades N° I. México D. F. (México) 1975.
29. Garrido Falla, F. *Tratado de derecho administrativo*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid (España) 1966.
30. Gómez De La Serna, P. *Curso histórico exegético del derecho romano comparado con el español*. Tomo I. Imprenta de la Compañía de Impresiones y Libreros del Reino (2 tomos). Madrid (España) 1850.

31. Juárez, Villaseñor J., *Antecedentes sobre la propiedad y el uso del agua en la legislación mexicana*. Recursos hidráulicos. Vol. I. N° 1. México (México) 1972.
32. Key Sánchez, F. “Discusión de criterios para fijar el caudal estiaje utilizable en aprovechamientos por derivación”, *Ingeniería Hidráulica*, 54 (N° 7): 48-61, Caracas, 1965.
33. Kummerow, G. “Apropiabilidad de las aguas subterráneas en Venezuela” en *Annales Juris Aquarum*. Volumen II (3 tomos). Caracas 1976.
34. Kuznestsov, N. T., y I. L. Volvich. *Problems, the Complex Use and Conservation of Water in the Soviet Union*. Ed. The University of Wisconsin Press. Madison (U.S.A.) 1971.
35. Labasse, L. *La organización del espacio*. Trad. Amalia Álvarez Fraile (Revisión y prólogo de José Manuel Casas Torres). Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid (España). (Sin fecha).
36. Le Bret, L. J. *Dinámica concreta del desarrollo*. Trad. María Luisa Medrano. Segunda Edición (Ampliada). Editorial Herdet, Barcelona (España). 1969.
37. Marienhoff, M. S. *Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*. Biblioteca de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias de Buenos Aires (Serie II - Obras - N° 9). Buenos Aires (Argentina) 1971.
38. Martín Mateo, R. *Derecho Ambiental*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1977.
39. Martín Retortillo, S. *Análisis de los modelos existentes en el derecho comparado sobre aprovechamiento de aguas y su organización administrativa*. COPLANARH. Publicación N° 23. Caracas, 1970.
40. Martín Retortillo, S. *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*. COPLANARH. Caracas, Enero 1976.
41. Meaño, F. *Régimen legal de las aguas en Venezuela*. Gráficas Marisol. Madrid (España) 1957. (Una segunda edición revisada por el propio autor, dejada inédita, y su actualización por el Dr. Eloy Lares Martínez. Ed. Instituto Nacional de Hipódromos. Editorial Arte. Caracas 1979.)
42. Meaño, F. *Legislación vigente sobre aguas, suelos y materias conexas. Memoria*. Primeras Jornadas Venezolanas de Riego. Caracas, abril 1966.
43. Meier, E. H., *La afectación de las aguas de dominio público a la realización de la reforma agraria en el derecho de aguas vigente y proyecto de Ley de Aguas*. Editorial Sucre. Caracas, 1977.
44. Meier, E. “Algunos comentarios sobre el Proyecto de Ley de Aguas y el ordenamiento jurídico venezolano”. *Jurídica* N° 7 : 147-180 Mérida, 1977. (4.1)

45. Meier, E. "Sobre el Proyecto de Ley de Aguas y el ordenamiento jurídico venezolano". *Jurídica* (Revista del Colegio de Abogados del Edo. Mérida). Año 5. Tercera Época. 1977.
46. México. Secretaría de Recursos Hidráulicos. Ley Federal de Aguas (30 de diciembre de 1971). En *Recursos Hidráulicos*, Vol. I, N° 1, México DC, 1972.
47. Naciones Unidas. CEPAL. Informe de la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (CEPAL) Lima (Perú) 1976.
48. Panamá. Decreto-Ley N° 35 sobre Uso del Agua. Panamá (R. de P.), septiembre 1966.
49. Pérez Luciani, G. "Juicio seguido por la Municipalidad del Distrito Federal contra la Empresa Nelson C. A." Memorandum para Nelson Mezerhane. Caracas, Junio 1975 (Multigrafiado 59 páginas y 7 páginas de notas).
50. Pérez Luciani, G. "Comentario sobre la creación y el régimen de utilización de parques nacionales formulados con ocasión de una impugnación de resoluciones emanadas del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables", en *Anuario de Derecho Ambiental MARNR* (C. J.) Caracas.
51. Perloff, H. S. *Calidad del medio urbano*. Colección urbanismo Oikostan. Trad. F. Minguella Rubio. Ed. Harvey S. Perloff. Madrid (España) 1973.
52. Pietri (h), A. "El Código Civil de 1916 y sus diferencias con el de 1904" en *Tratado de Derecho de Agua* de A. Spota. Tomo I. Librería y Casa Editora de Jesús Menéndez. Buenos Aires (Argentina), 1941.
53. Ruggieri Parra, P. *Elementos de derecho constitucional*. Editorial Garrido. Caracas 1957.
54. Sánchez Pulido, E. *Derecho y administración del agua*. Ed. Universidad de los Andes, Mérida, 1977.
55. Spota, A. *Tratado de derecho de aguas*. Tomo I. Librería y Casa Editora de Jesús Menéndez, Buenos Aires (Argentina). 1941.
56. Templer, O. W. *Water Law and the Hydrologic Cycle: Texas Exemple*. Water Resources Bulletin. Abril 1973.
57. UNESCO. Instituto de Hidrología. *Balance hídrico mundial y recursos hídricos de la Tierra* (Edición española R. Heras). Ed. Centro de Estudios Hidrográficos de España. Madrid (España) 1979.
58. United States of America. Council on Environmental Quality - Department of State. *The Global 2000 Report to the President: Entering the Twenty-First Century*. U.S. Government Prenting Office. Washington (U.S.A.). 1980.
59. United States of America. Texas. *The Texas Water Plan*. Austin (Texas) 1968.

60. Venezuela. Ministerio de Justicia, Comisión Nacional de Legislación, Codificación y Jurisprudencia. Informe de la subcomisión para el Estudio y Análisis del Proyecto de Ley de Aguas. Caracas. Mayo, 1975.
61. Venezuela. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Dirección General de Malariología y Saneamiento Ambiental. *Estudio Sanitario Integral del Río Yaracuy*. Publicación N° 74-01. Caracas 1974.
62. Venezuela. Ministerio de Obras públicas. Dirección General de Recursos Hidráulicos. *Mediciones en Grandes Ríos*. Publicación de la División de Hidrología. Caracas 1972.
63. Venezuela. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Programa Básico N° 11. Proyectos Hidráulicos de Saneamiento Ambiental y Desarrollo Integral. Sub-Programa 6. Proyecto Guanare-Masparro (Decreto 107). Caracas, Septiembre 1977.
64. Villar Palasi, J. L. *Apuntes de Derecho Administrativo II*. Tomo X. Facultad de Derecho. Madrid (España). 1966-1967.
65. Zinck, A. *Ríos de Venezuela. El hombre y el ambiente*. Cuadernos Lagoven. Caracas, 1977.

Rogatoria a la
Cámara de
Diputados,
Comisión de
Administración y
Servicios,
sobre la
Ley de Aguas

Septiembre, 1985



Fundación
POLAR



GUÍA PARA LA EXPOSICIÓN

■ *Comisión de Administración
y Servicios de la Cámara de Diputados
Sobre la Ley de Aguas*

Caracas, martes 17 de septiembre de 1985

I. INTROITO

Me he hecho acompañar de los juristas Cecilia Sosa G., compañera infatigable en esta lucha por el agua, y Beatriz Armada Pérez, leal colaboradora en el trabajo *Análisis del Proyecto de la Ley de Aguas* publicado en noviembre de 1981 (MARNR-DGS. POA. 1981).

Recibí un oficio de la Comisión Permanente de Administración y de Servicio y de la Cámara de Diputados del 21 de agosto de 1985, fijando la fecha, ya pedida oficiosamente, de una reunión con dicha Comisión el día 17 de septiembre.

... a fin de oír sus criterios en relación al Proyecto 'Ley de Aguas' que actualmente se analiza en esta Comisión...

Pero se me pide adicionalmente:

... es deseo de la Comisión, recibir en dicha ocasión información escrita de su exposición...

Cuanto he trabajado y he escrito en relación con este Proyecto de Ley de Aguas ha sido consignado en el seno de esa Comisión. Es una lucha de más de veinte años.

Sin embargo, entregaré otros documentos que posiblemente no están en vuestras manos, especialmente el trabajo “Necesidad de una cultura hidráulica” y el inédito “Agua-aguas”, para un *Diccionario histórico-geográfico* (en preparación, 1985). Este último trabajo se explica muy apretadamente la importancia del agua en el mundo en general y en Venezuela en particular y cómo lo será en el futuro.

También he preparado una *guía* para la intervención. Esta sólo será un ruego más al Congreso de la República para la aprobación de la Ley de Aguas si quieren salvar este vital recurso, y ponerme a la orden de la República, como siempre, para servirla en aquellos ajustes que requiera el proyecto de acuerdo con la normativa de leyes aprobadas posteriormente al informe “La Ley de Aguas, análisis, estudio y proposición” terminado a mediados de 1981 y publicado en noviembre del mismo año.

Sin embargo, una de estas leyes: *La Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio*, fue inspirada en muchos casos en la normativa estudiada para el agua. Personalmente trabajé conjuntamente con la Dra. Sosa G. en un anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio como hija legítima de los estudios de COPLANARH sobre el agua.

No he preparado un escrito orgánico para la reunión sólo he pensado hacer una breve justificación de la ley, lo más breve posible, y ponerme a vuestra disposición para tratar de disipar las dudas que puedan tener sobre el proyecto de ley, de su necesidad y de su oportunidad.

Desearía que mi exposición se grabase y si no es mucho pedir que se hiciese la transcripción, la cual me comprometería a revisar para el expediente del estudio de la ley.

II. ANTECEDENTES

A. Período de dominación española

Trescientos años y primeros años de vida independiente. La ley española sigue las Institutas Romanas.

... aquellos cuya propiedad es del pueblo y el uso de todos los que lo componen.

El derecho romano expresa:

El Pretor por interdictos protegía a todos en su uso y cohibía a quienes lo impedían diferenciando entre:

... el río y el agua corriente, considerando que el primero es público y el agua corriente era de uso común.

Para el derecho romano el agua es:

Res Comunes Omnius

1892

■ Para el español Joaquín Costa (Política Hidráulica 1911)

El agua es el maná que Dios hace llover sobre la tierra española, y ese maná no debe ser propiedad de nadie, debemos participar todos de él, debe ser propiedad de la nación.

1957

■ Meaño (1957) señala que la legislación española que pasa América es:

Derecho venezolano

Herederas del derecho romano, no del estricto y riguroso de los primeros tiempos, sino más humanizado del Bajo Imperio, las Siete Partidas acogieron sin restricción alguna la doctrina de las Institutas estableciendo el dominio público de los ríos.

1976

- Martín Retortillo (1976) expresa claramente que la “fórmula del derecho histórico español acentuada a las Leyes de Indias” queda establecida en la Ley en el Libro VI, Título XVII N° 1 de la Política Indiana:

España

*... que las tierras, campos, montes, pastos y ríos y aguas públicas están reservadas a los Reyes e incorporadas a la Real Corona (...)
Es el Rey el único que puede repartir las Aguas*

Venezuela

... sin que se consideraran adquiridas en propiedad las aguas ya que únicamente se facultaba al dueño del terreno para aprovecharlas en determinado predio.

¿Porqué no siguió Venezuela el criterio de Andrés Bello, ampliado por el legislador chileno como señala Meaño?

Debe hacerse notar que el artículo 595, primera parte, del código chileno, modelo del legislador, de 1862, son bienes nacionales de uso público todos los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales...

1862 - 1873

- En Venezuela el dominio público de las aguas llegó hasta 1862 con la promulgación del Código Civil, es cuando se pierde este derecho que nos viene de los romanos y de las instituciones españolas. Se establece la propiedad privada realmente en el Código de 1919. No se cambia de criterio en la Ley de Montes y de Aguas de 1921.

Sin embargo, Zuloaga Tovar (Nicomedes) miembro de la comisión revisora del Código Civil (1916) argumentaba que: las aguas pertenecieron a todos los *Omnes Comunalmente*.

Las aguas son el elemento esencial de la vida del hombre y es verdaderamente monstruoso que apropiados los ríos por particulares, pudieran ser aquéllas sustraídas al goce de los que pueden utilizarla...

Este razonamiento sin embargo no fue sino para concluir el libre uso de las aguas (el primer usuario) que para normar el criterio del dominio público de las aguas y agregaba:

... hay un interés público fundamental en que tenga el agua que necesita utilizar, tomándola libremente.

1916

■ Quien realmente sustenta una opinión por el dominio público de las aguas fue Agustín Aguilera (1916) (Arcilas Farías, *Historia de la ingeniería en Venezuela*).

... los indios sostenían el dominio señorial de las aguas que pertenecía a la tribu, es decir, que los beneficios del agua y de la pesca eran de todos y no para los ribereños solamente.

Así se une el derecho indígena y el español.
Las aguas son de todos.

Ordenamos que la misma orden que los indios tuvieron en la división y repartimiento de aguas, se guarde y se practique entre los españoles en quienes estuvieron repartidas y señaladas las tierras y para esto intervengan los mismos naturales... (Ley II, Libro IV, Título VII).

■ B. Años hasta la década de los 60

1942

■ En la Ley Forestal de Suelos y de Aguas de 1942 desaparece la definición para las aguas subterráneas de propiedad privada, cosa que se mantiene en la ley de 1955, pero mantiene el derecho de perforación de pozos en su predio.

1942 - 1955

■ La Ley de Reforma Agraria establece:
Las aguas del dominio público quedan afectadas a la realización de la Reforma Agraria, así como también las de propiedad privada que excedan del caudal requerido para un aprovechamiento racional de los de que la misma sean parte integrante.

1960

■ La Constitución vigente, 1961, señalan Pérez Luciani y Meier E. que:
Existen, además, en el ordenamiento jurídico venezolano normas que califican a las aguas de "riqueza natural" como es el caso del ordinal 10 del artículo 136.

1961

■ Según Meier E.:
No hay que discutir más desde 1961 todas las aguas son nacionales, Brewer Carías no comparte totalmente esta tesis y Guaicaipuro Martínez sólo la considera interesante.

■ C. Otras iniciativas

1963

■ El MOP (Dirección de Obras Hidráulicas):
Contrata unos Proyectos de Ley de Aguas y de Autoridades de Aguas a Guillermo J. Cano.

Los planteamientos de Meaño en las “Primeras Jornadas de Riego”:

Al dominio público pertenecen y deben pertenecer la mayoría de las aguas; sólo por excepción, cada vez más restringida, pertenecerían al dominio privado si han de rendir ellas toda la utilidad, todo el beneficio, todas las aplicaciones de que son capaces.

1965

■ La importancia de una Ley de Aguas la da también el Ministerio de Agricultura y Cría con la exposición de motivos de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas (*Diario de Debates*).

La materia relacionada con las aguas era de tal importancia que bien mereciera un tratamiento especial (...)

En este sentido se encuentra actualmente en estudio un anteproyecto de Ley de Aguas que en su oportunidad será introducido a la consideración de las honorables Cámaras Legislativas.

III. PROYECTO COETANEO DE LEY DE AGUAS

■ A. Lapso preparatorio

Creación de COPLANARH:

1. Decreto Antecedente. 1961
2. Consejo de Recursos Hidráulicos (Decreto 588) (Rómulo Betancourt).
3. Creación de COPLANARH (Decreto 901) (Raúl Leoni). 1967

Modificación estructura de COPLANARH (Decreto 47) (Rafael Caldera). 1969

4. Reglamentación de COPLANARH (Decreto 1127). 1972

Se fija como obligación la elaboración de un Proyecto de Ley de Aguas (Rafael Caldera) (Apoyo de Betancourt, Leoni, Caldera, Pérez Rodríguez).

■ B. Proceso que culmina con Proyecto de Ley de Aguas

1. Estudio jurídico. Mayo 1968

Convenio UCV. Instituto de Derecho Público (Moles, Brewer Carías, Cecilia Sosa, Norma Izquierdo y otros).

Firmado entre L. Sucre Figarella y Antonio Moles Coubet.

2. *Criterios y principios para el reordenamiento jurídico de las aguas* (COPLANARH) Publicación Especial (con traducciones al inglés y al francés). 1974

3. Documentos internos para elaborar una Ley de Aguas (COPLANARH) (Cecilia Sosa G. y Pedro Pablo Azpúrua Q.). Sept. 1974

4. Anteproyectos: (2 anteproyectos). Oct. 1974

a. Brewer Carías, Azpúrua, Sosa G.

b. Kumerow, Bolinaga, Azpúrua (paralelamente). Oct. 1974

5. Ocho (8) proyectos de Ley de Aguas. Desde julio 1975 hasta presentarlo al Congreso el 2 de noviembre de 1976. Nov. 1976

- C. La Comisión Especial del Senado pidió un proyecto a CONICIT. Ley de Aguas (Versión 9). (Hacia una Ley de Aguas). 1978

- D. Proyecto recomendado por el Grupo Asesor de la Comisión Especial para estudiar la Ley de Aguas (Versión 10). 1981

IV. CARACTERÍSTICAS Y PARTICULARIDADES DE LA LEY (VERSIONES 8, 9 Y 10)

▪ A. Todas las aguas son una (artículo 1º) de acuerdo con el ciclo hidrológico

▪ B. Consecuencias del ciclo hidrológico en la administración de las aguas

1. Unidad en el tratamiento jurídico de las aguas.
2. Unidad en la administración de las aguas.

▪ C. El agua en el ámbito de la salud pública, del ambiente y de la ordenación del territorio

1. El agua y la salud pública

- Ley de Sanidad Nacional
- El Reglamento de 1931 aún se aplica. 1942
- Constitución Nacional (Art. 36, Ord. 17). 1961
- Normas sanitarias (MSAS). 1962

(Son numerosas las leyes de llanos y las de Policía Urbana y Rural y las ordenanzas del mismo nombre y de acueducto que tratan el asunto del agua y la salud pública).

2. El agua dentro del ámbito del ambiente. 1976

- El ambiente y el agua
- El ambiente y los recursos naturales
- El agua (su aprovechamiento de conjunto con los otros recursos naturales)
- El agua, los recursos naturales y el ambiente (su defensa y conservación)

3. El agua y la ordenación del territorio. 1983

- COPLANARH pionero de la ordenación del territorio
- Planes de ordenación de los recursos hidráulicos
 - Planes transversales o planes horizontales

- No son planes *sectoriales o de los sectores*.
4. Por ello la ley debe normar:
- Los fines más que los usos
- y establecer que:
- Los usos son los medios para lograr los objetivos, y la previsión estratégica de los planes de ordenación de los recursos hidráulicos (planes transversales estratégicos).

V. ACOTACIÓN Y CONCRECIÓN

■ A. Las leyes del oeste de los EEUU de América de extracción también de la española

El profesor David Aiken J. ha planteado en su trabajo “The National Water Policy” (Universidad de Nebraska) que:

*Los críticos deberían determinar en una forma constructiva, porque aquellos grupos que desean mantener el **statu quo** son resistentes a los cambios, para luego plantear alternativas que permitan alcanzar el desarrollo y los objetivos de la reforma.*

Sin embargo, el obstáculo principal de la implantación de estas reformas no es la ausencia de modelos legales, sino más bien objeciones políticas, sociales y económicas.

■ B. Constitución de 1947

La Constitución de 1947 atribuye expresamente a la propiedad en función social, por consiguiente la propiedad se convierte en un derecho que puede estar sometido a todas las limitaciones que imponga la ley. 1947

El artículo 65 expresa:

La Ley podrá establecer prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, por su condición, o por su situación en el territorio nacional.

■ C. Constitución de 1961

En la Constitución de 1961 en el artículo 99 aunque no se expresa en esta forma pero está implícita cuando señala que:

Se garantiza el derecho de propiedad privada. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley, con fines de utilidad pública o interés general.

En la Constitución de 1961, para muchos juristas, las aguas ya fueron venezolanizadas, pero ésta es la decisión sustantiva de esta ley: el dominio público de todas las aguas. 1961

■ D. El agua y otras leyes. Dic. 1982

1. Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público

El agua constitucionalmente es un “recurso natural renovable y al mismo tiempo es una riqueza natural” (Art. 136, Ord. 10) es parte del patrimonio público.

2. Ley Orgánica Tributaria. Mayo 1981

3. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

(Debe cotejarse vs la versión 10)

4. Resumiendo:

aprobadas las Leyes:

D-1) Orgánica Tributaria (cómo hacer). Jul. 1982

D-2) Orgánica de Procedimientos Administrativos (cómo hacer). Mayo 1981

D-3) Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio (ley punitiva-negativa). Dic. 1982

E-2) Orgánica Ordenación del Territorio (cómo hacer). Ago. 1983

Posteriores a la terminación del Informe: 1980

Ley de aguas, análisis, estudio y proposición publicada en noviembre de 1981 pero terminado en 1980.

Se pregunta:

¿Hay voluntad política para la aprobación de la Ley de Aguas?

Porque para aprobar la ley se necesita: se sabe que el recurso es *vital* (no se discute), es además necesario para todas las actividades, es escaso o lo será prematuramente si se administra mal.

¿Qué se espera?

¿Son las aguas de las cosas públicas en el sentido de que:

... aquellas cuya propiedad es del pueblo y el uso de todos los que la componen...?

No olvidemos que los romanos daban también la denominación de cosas públicas a algunas que pertenecían al patrimonio de un pueblo tales como las minas, las salinas, los bosques y los campos. La constitución recoge (Minas e hidrocarburos y la conservación de montes, aguas y otras riquezas naturales. Art. 136, Ord. 10, y Art. 106).

■ E. ¿La Ley de Aguas perturbará el desarrollo económico?

Me pregunto:

¿Podrá haber desarrollo o crecimiento integral sin AGUA?

¡Les dejo el interrogante!

■ F. ¿Hasta cuándo?

Mucho hemos escrito y mucho hemos planteado, no me cansaré jamás de luchar por la protección de las aguas con una Ley de Aguas, pero, Dios mío, ¿hasta cuándo? Se sigue siendo precavido con el presente y no se horrorizan ante un futuro sin agua y la existente contaminada.

No basta ya de meditaciones y dilaciones para una decisión con visión de futuro en concordancia con lo previsto en el artículo 136, ordinal 17, y del artículo 106, ¿son o no mandatos constitucionales?

- salud pública
- riqueza natural
- recursos naturales

(Dirigidos primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos).

Es el futuro de nuestros hijos y de todos nuestros descendientes.

VI. CONCLUSIONES

■ A. Base de la Ley

- Unidad del ciclo hidrológico: físicamente comprobado.
- Unidad en el tratamiento jurídico del agua (dominio público del agua).
- Unidad en su aprovechamiento.
- Unidad en su administración.

■ B. Para lograr esta unicidad en el manejo del agua se requiere:

La Ley de Aguas debe normar los *finés más que los usos*.

■ C. Para lograr la unicidad de objetivos:

De las leyes de Sanidad, Orgánica del Ambiente, Orgánica del Régimen Municipal y principalmente en la Orgánica de Ordenación del Territorio, la Ley de Aguas debe normar: los fines en primera instancia y los usos como complemento de los primeros.

■ D. Tomar la decisión de aprobar la Ley:

Los ajustes con las leyes vigentes puede y debe hacerse pero respetando las consideraciones establecidas como premisas porque ellas representan la experiencia nacional e internacional acumulada.

Esto pasa con la fe, si no tienes obras, está muerta por dentro. Alguno dirá:

“Tu tienes fe y yo tengo obras. Enséñame tu fe sin obras, y yo, por las obras, te probaré mi fe”.

(Carta del Apóstol Santiago 2-14-18)

La parte correspondiente a la ley propiamente está en manos de las juristas Cecilia Sosa G. y Beatriz Armada Pérez.

Gracias a la Comisión de Administración y Servicios de la Cámara de Diputados por darme una vez más la oportunidad de luchar por las aguas.

Caracas, 17 de septiembre de 1985



Fundación
POLAR



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de
Ley de Aguas
Proyecto 1986

Revisado por **Pedro Pablo Azpúrua**

*Sobre la base de la Exposición
a la versión presentada al Congreso
de la República por el Ejecutivo (1976)*

Preparado por Enrique Meier E.



Fundación
POLAR



- ——— I. Parece superfluo insistir en la importancia del agua para la vida y el desarrollo de las actividades humanas. Pero, la conducta del hombre en relación con este recurso hace pensar que, todavía después de milenios de existencia humana sobre el planeta, no se tiene clara conciencia y convicción sobre la función que cumple este “imprescindible” líquido en el mantenimiento de la vida y la evolución de la humanidad.

El agua, y así lo comprendieron civilizaciones anteriores a la nuestra, es primera condición para la existencia y equilibrio de la vida vegetal, animal y humana; y dentro de ésta, además, no hay actividad en la que su utilización no sea necesaria.

Múltiples necesidades vitales, económicas y sociales sólo pueden ser satisfechas con el agua, adquiriendo este recurso un carácter “insustituible”, puesto que no existe sobre el planeta líquido alguno que pueda colmar esas necesidades, en sustitución del agua.

Partiendo de esta premisa, si consideramos la inexorable limitación de los recursos hidráulicos y el progresivo deterioro de sus condiciones físico-químicas (calidad) en razón de la contaminación, lo que condiciona las disponibilidades de los mismos, respecto de las diversas crecientes y complejas necesidades a satisfacer, podemos constatar a corto, mediano y largo plazo “situaciones críticas y conflictivas” y en ocasiones realmente alarmantes, capaces de comprometer la subsistencia de la vida misma y el desenvolvimiento de las actividades humanas, lo que incluye, por supuesto, el desarrollo económico que tanto anhelan los diferentes pueblos de la tierra.

Para el caso de las naciones en vías de desarrollo, con problemas de acelerada explosión demográfica y urgente crecimiento económico, lo que pudiese ser crítico o alarmante en los países avanzados se transforma inevitablemente en algo dramático.

Venezuela dada su estructura económica y social puede catalogarse como nación que busca afanosamente y en medio de innumerables

contradicciones su desarrollo económico, en aras de superar situaciones consideradas como estadios de atraso y de subdesarrollo. En esta perspectiva el agua adquiere rasgos de “esencialidad”. ¿Cómo ha de concebirse el aprovechamiento y manejo de ese recurso en un país que afrontará dentro de veinticinco años el aumento de las demandas de agua para uso urbano de unos 1.600 millones de m³, época en que se deberá abastecer satisfactoriamente a una población mayor a los 25 millones de habitantes?

Asimismo, el imperativo desarrollo económico, tanto en el sector agrícola como en el industrial, suponen la utilización de los recursos hidráulicos en proporciones crecientes, de acuerdo con la intensificación de los diversos planes, programas y proyectos de esas áreas. ¿Cómo se debe efectuar la coordinación en el aprovechamiento del agua para satisfacer los requerimientos de esos diversos sectores?

Problema delicado. El futuro socio-económico de Venezuela depende, en buena parte, de la organización que se dé al aprovechamiento de sus recursos naturales, entre ellos, los hidráulicos; en consecuencia, el presente tiene la responsabilidad de crear ya las bases para un futuro que sea cónsono con las aspiraciones y profundos anhelos de la nación en su devenir histórico.

Ante este reto surge una angustiosa interrogante: ¿es que acaso los recursos hidráulicos se están aprovechando, explotando y conservando en función del planteamiento señalado?

La prensa diaria nos trae informaciones, denuncias y declaraciones de personalidades vinculadas con los recursos hidráulicos (conservacionistas, usuarios directos de las aguas y las propias autoridades competentes, tanto a escala nacional como regional y local) en relación con el grave daño y deterioro progresivo de los principales ríos y cursos de agua del territorio nacional, e incluso de fuentes de agua subterránea, lagos y lagunas naturales, arroyos y hasta manantiales.

En este sentido, se ha comprobado la paulatina desaparición de determinadas fuentes superficiales; ríos que hasta hace algunos años se consideraban aptos para la navegación se han ido transformando en escuálidos riachuelos que en época de sequía constituyen huellas dolorosas de la naturaleza. La merma de los caudales de nuestras principales fuentes superficiales en la época de verano, debido a la tala, los desmontes y las quemas que se producen sistemáticamente en las cabeceras y nacimientos de los ríos arroyos y manantiales, ha puesto en peligro los

planes de desarrollo para el sector agrícola y pecuario, y aumenta año tras año los innumerables problemas sociales que sufren las poblaciones como producto de la escasez del agua.

Igualmente resulta inconcebible y angustiante la disminución de las reservas de agua subterránea en ciertas regiones del país, caracterizadas por su sequedad y ausencia de fuentes superficiales. Tal el caso del valle de Quíbor, en el distrito Jiménez del estado Lara, donde la explotación irracional de sus acuíferos ha hecho disminuir en cincuenta metros el nivel de su capa freática en los últimos años.

Y si la falta de agua es nefasta para la vida y el desarrollo de la nación, su exceso, ocasionado por las crecidas y desbordamiento de los ríos y quebradas en la época de las lluvias, constituye también un flagelo que todos los años deja a la república cuantiosas pérdidas materiales en cosechas, ganado y viviendas, e incluso daños invalorable en vidas humanas que son arrastradas por la fuerza de las aguas.

Viviendo la nación entre dos polos, aparentemente irreconciliables: falta de recursos hidráulicos en ciertas épocas y exceso incontrolado de los mismos en otra, ¿cómo puede garantizarse un desarrollo económico y poblacional continuo y permanente? El agua, sin duda alguna, es el recurso natural renovable que mayormente condiciona la vida y la economía del pueblo venezolano. En consecuencia, impónese su ordenación a fin de que sea factor y no obstáculo del progreso nacional.

Pero, Venezuela no sólo sufre la escasez y superabundancia incontrolada de sus recursos hidráulicos, sino que comienza también a extenderse un fenómeno típico de las naciones industrializadas, y es por ello por lo que en muchas de sus fuentes naturales de agua se nota la progresiva degradación cualitativa del recurso, en razón de su contaminación y polución. Desechos industriales sólidos, líquidos y gaseosos vertidos sobre nuestros ríos, así como la afluencia de aguas negras cloacales sobre los mismos, los han transformado en regiones como la centro norte-cos-tera en auténticas cloacas abiertas que dan el espectáculo de la lenta muerte de toda la vida fluvial. El caso de los lagos de Maracaibo y Valencia constituye el ejemplo más dramático y doloroso de esa destrucción de los recursos hidráulicos.

En estas circunstancias, indudablemente, se requiere de una solución integral en la organización del aprovechamiento y explotación de los recursos hidráulicos, con el fin de lograr su gestión y conservación

racional de modo que los mismos puedan sin dificultad colmar las urgentes, crecientes y complejas necesidades sociales y económicas de la nación venezolana.

- II. Para afrontar ese desafío es obvio que tanto la regulación de que hemos venido disponiendo como la organización administrativa existente al respecto, a pesar de los esfuerzos del legislador y de los sucesivos gobiernos democráticos a partir de 1958, resultan anacrónicas e insuficientes para instrumentar ese programa insoslayable para el país, cual es el rescate de los recursos hidráulicos del despilfarro y aprovechamiento irracional a que han estado sometidos desde los inicios mismos de la vida republicana.

El derecho de agua en Venezuela se presenta a través de una multitud de normas, planteadas muchas veces desde perspectivas sectoriales, incumplidas, por otra parte, en no pocas ocasiones, por no decir que existe una arraigada costumbre de “ajuricidad” en nuestra existencia nacional.

El desorden jurídico del derecho de aguas venezolano es patente: normas emanadas del Poder Nacional (Legislativo-Ejecutivo) y consagradas en instrumentos jurídicos de diferente naturaleza y validez formal, tales como, por ejemplo, el Código Civil de 1942, ley de carácter ordinario y alcance general; las diversas leyes especiales dictadas en diferentes épocas y bajo regímenes jurídico-constitucionales distintos, tales como la Ley de Navegación, la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, la Ley de Reforma Agraria, la Ley de Vigilancia para impedir la contaminación de las aguas por el petróleo, y otras más. Por otra parte, existen numerosos decretos reglamentarios y ejecutivos, así como resoluciones ministeriales, que establecen normas tanto de organización como de conducta en cuanto al aprovechamiento, uso y conservación de las aguas. De igual manera y a pesar de que, a partir de la Constitución de 1924, es competencia exclusiva del Poder Nacional la administración de las aguas y, por ende, la legislación necesaria para realizar esa misión, sin embargo, se siguen aplicando a nivel regional y local, normas establecidas en los códigos de policía estatales, leyes de llanos y ordenanzas municipales sobre acueductos y aguas servidas, razón por la cual existe absoluta confusión en cuanto a las normas a aplicar en los conflictos que a menudo se plantean entre usuarios de las aguas, y entre usuarios y las propias autoridades competentes.

A este panorama de singular complejidad jurídica, ha venido a sumarse un conjunto de prácticas, usos y costumbres, que nacidas del imperio

de la realidad existencial se aplican en ciertas regiones y comunidades hidráulicas del territorio nacional, con la fuerza coercible de un auténtico derecho, aunque, claro está, no tengan validez jurídico-formal dada la específica hermenéutica y legitimidad del orden jurídico nacional.

Hoy día, por tanto, puede afirmarse sin vacilaciones que el derecho de aguas en Venezuela sufre un auténtico caos, y que en tales circunstancias es prácticamente imposible lograr un aprovechamiento racional de las aguas, porque, si bien el derecho no es único factor para la racionalidad administrativa, no hay que menospreciar su alto poder condicionante en el logro de la organización social.

De más está decir que, ya desde 1926, el gran jurista venezolano Francisco Meaño denunciaba en su tesis doctoral “Régimen de las aguas corrientes en Venezuela” la complejidad y las contradicciones de nuestro régimen legal en materia de aguas. Denuncia ratificada en la obra del mismo autor *Régimen legal de las aguas en Venezuela* de 1957, y en el extraordinario estudio jurídico del doctor Alfonso Mejía, intitulado “El régimen administrativo y civil de las aguas corrientes en la legislación venezolana” (en la revista *Derecho y Legislación* de 1953).

Resulta imprescindible abordar con absoluta firmeza la reorganización jurídico-administrativa de los recursos hidráulicos en nuestro país.

Es de destacar, por otra parte, que las necesidades que tal planteamiento expresa son universalmente sentidas en orden a la insuficiencia comúnmente admitida de los dispositivos legales tradicionales para llevar a cabo la ordenación de los recursos hidráulicos, que nuestro tiempo requiere y reclama. No constituye, entonces, pura casualidad que en los últimos años países como Alemania Federal, Canadá, Chile, Ecuador, Francia, Inglaterra, México, Perú y la Unión Soviética, entre otros, hayan promulgado nuevas leyes de aguas, conscientes de la insuficiencia de las disposiciones legales en materia de aguas, en cada una de esas naciones.

- ——— III. El presente Proyecto de Ley de Aguas es la concreción de la voluntad soberana de la nación por darse un instrumento jurídico al mismo tiempo novedoso y arraigado en la propia realidad nacional, que sea capaz de reordenar el aprovechamiento, explotación y conservación de los recursos hidráulicos, dentro de los objetivos de la política nacional de desarrollo tan bien expresados por nuestro constituyente en la Carta Magna vigente, es decir, la de 1961.

Este proyecto no es producto de obra fortuita, azarosa, ni mucho menos fruto de la improvisación. Muy por el contrario, es resultado de un largo y contradictorio proceso de maduración y de estudio, en el que paulatinamente se han cumplido sucesivas etapas, conforme a un plan rigurosamente establecido.

El presente instrumento legal es obra de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, la que dedicó siete años de su vida administrativa en su preparación y posteriormente todos los estudios realizados en las diversas comisiones del Congreso de la República.

Por Decreto N° 588 del 14 de julio de 1961 se ordena la constitución del Consejo Nacional de los Recursos Hidráulicos. El Decreto N° 901 del 18 de agosto de 1967 creó la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH) cuyas funciones a su vez fueron ampliadas por el Decreto N° 47 del 7 de mayo de 1969, habiendo acogido el Ejecutivo Nacional por Decreto N° 1.127 del 15 de noviembre de 1972 el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos elaborado por COPLANARH como documento rector de la política hidráulica del país.

Desde su constitución, COPLANARH desarrolló una misión vinculada con la búsqueda de soluciones efectivas al problema de los recursos hidráulicos en el país. Primero, para la elaboración del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. COPLANARH ha desarrollado una actividad que no por silenciosa puede dejar de calificarse de auténticamente trascendental. Porque, ante todo, ha tratado de conocer y estudiar la realidad que ofrece nuestro país en relación con los recursos hidráulicos para después proceder a su ordenación y regulación. Algo de lo que, aunque parezca paradójico, carecíamos y sobre lo que habrá de fundarse toda ulterior acción a desarrollar con base en los recursos hidráulicos. Estudios y diagnósticos de realidad física, concebidos dentro de una visión prospectiva: buscar el futuro deseable y posible. La sola enumeración de los temas monográficos tratados por COPLANARH es por sí expresiva y permite muy fundadas esperanzas en cuanto a los objetivos que la presente ley puede cumplir: inventario de aguas y de tierras, estudios demográficos, clasificación decimal de los ríos, potencial hidroeléctrico bruto nacional, abastecimiento a poblaciones, demandas de agua para riego, demandas de productos agropecuarios, prospecciones indus-

triales, estudios sobre recursos renovables de aguas subterráneas, bases para un plan agrícola a largo plazo, la agricultura y los recursos hidráulicos, la agricultura deseable, estudios sobre polución de los ríos, etc.

Asimismo, se ha estado consciente de que toda reforma legislativa requiere de un conocimiento previo del marco jurídico global en el que se inscribe. En relación con los recursos hidráulicos se tuvo muy claro el hecho de que, para poder reordenar su régimen jurídico-administrativo a fin de hacer factible la institucionalización del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y la elaboración de una Ley de Aguas, era indispensable proceder a efectuar un análisis sistemático de todas las normas que integran ese régimen jurídico; así como de sus antecedentes más inmediatos y de la evolución histórica del mismo desde la época de la conquista y de la colonia hasta nuestros días. Igualmente, se creyó indispensable llevar a cabo una reflexión jurídica sobre la doctrina administrativa en esta materia y de las decisiones de los tribunales en los litigios vinculados con el aprovechamiento, explotación y conservación del agua, es decir, la jurisprudencia.

Se pensó, por otra parte, en la conveniencia de realizar un agudo análisis en relación con la aplicación del derecho vigente en la realidad: los usos, prácticas y costumbres en ese sector de la vida socio-jurídica de la nación.

Las bases para un reordenamiento jurídico-institucional de las aguas, largamente discutidas por todas las personas conocedoras e interesadas en esta cuestión, bases que vienen inscritas en el plan a manera de prognosis, son el resultado del amplio y detallado estudio realizado conjuntamente entre COPLANARH y el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, denominado *Bases para un estudio sobre el régimen legal de las aguas en Venezuela*, el cual comprende seis partes, en atención al propósito de agotar los estudios e investigaciones jurídicas para alcanzar siempre un mayor conocimiento de nuestra propia realidad.

<i>Primera parte:</i>	Evolución histórica
<i>Segunda parte:</i>	Antecedentes regulativos
<i>Tercera parte:</i>	Ordenación sistemática de la legislación vigente
<i>Cuarta parte:</i>	Doctrina administrativa y jurisprudencia
<i>Quinta parte:</i>	La aplicación del régimen legal. Usos, costumbres y prácticas administrativas
<i>Sexta parte:</i>	Bibliografía sobre aspectos jurídicos

Paralelamente a estos trabajos se consideró necesario la elaboración de un *Análisis de los modelos existentes en el derecho comparado sobre aprovechamiento de aguas y organización administrativa*.

Así que este estudio jurídico del tema tiene su origen en el mismo momento que se plantea la necesidad de realizar el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, puesto que éste debe contar con un ordenamiento legal acorde con sus exigencias y que haga posible su aplicación.

Por esta razón el Decreto N° 1.127 del 14 de noviembre de 1972, previó en su artículo 5°, como una de las misiones de COPLANARH, la realización de los estudios necesarios para la preparación de un proyecto de Ley de Aguas, que ha cristalizado en los seis volúmenes de las *Bases para un estudio sobre régimen legal de las aguas en Venezuela* y en el trabajo *Criterios y principios para un reordenamiento jurídico de las aguas* que completando el proceso señalado constituye no sólo un documento de trabajo, sino que fue oficialmente aprobado por la COPLANARH en sesión extraordinaria durante los días 16 y 25 de julio y 7 y 15 de agosto de 1974. Sobre estas bases se montó el texto fundamental del Proyecto de Ley de Aguas presentado al Congreso de la República, 28 de octubre de 1976, que ahora se analiza teniendo en cuenta la experiencia nacional del aprovechamiento del uso de las aguas y los avances que se han experimentado internacionalmente y de las nuevas leyes aprobadas, como la Ley Orgánica del Ambiente (1976) y la Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio (1983), así como de otras que puedan incidir en su aplicación. Los criterios de ordenación que allí se razonan son, en definitiva, el fundamento del presente proyecto y constituyen, sin duda alguna, un documento de primer orden para su cabal interpretación.

- **IV.** Las características más resaltantes del proyecto de Ley de Aguas que se presentó a la soberana consideración del Congreso Nacional destacan por su novedad, al mismo tiempo que por su profundo arraigo en la más augusta tradición del derecho castellano, el de Indias y de la legislación de la primera parte de nuestra vida republicana. Son las que siguen:

1° *En primer lugar*, concuerda perfectamente con el espíritu, propósito y razón de nuestro Constituyente, en relación con los recursos naturales expresados en forma categórica en los artículos 7 y 106 de la Constitución

Nacional vigente de 1961. Es por tanto directa aplicación de lo programado en esas disposiciones constitucionales. En efecto, consagra el artículo 106 de nuestra Carta Fundamental que “El Estado atenderá la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos”.

Toda la filosofía del presente Proyecto de Ley de Aguas es la directa traducción a nivel legal de esa primera voluntad jurídico-política del Estado venezolano. En virtud de esta voluntad de defensa, conservación y explotación dirigida para beneficio colectivo de los venezolanos, *el proyecto declara todas las aguas como bienes del dominio público de la Nación (Art. 2°); reconoce la unidad del ciclo hidrológico (Art. 1), establece la planificación como instrumento fundamental para conciliar conservación con explotación de las aguas (Art. 6)* se estatuye el Sistema Nacional de Administración de la Política Hidráulica (Título II) que puede garantizar un uso y aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos en aras del beneficio colectivo de los venezolanos.

Del Aprovechamiento y de la Administración del Uso de los Recursos Hidráulicos (Título III) así como en el Título IV, De la Conservación, Defensa y Restauración de los Recursos Hidráulicos. Todo un sistema para proteger las aguas y al mismo tiempo los bienes y personas de los efectos de las aguas.

Representa entonces el proyecto de Ley de Aguas el cumplimiento de un deber insoslayable por parte del poder constituido: dar fiel acatamiento y ejecución a la norma constitucional. Consecuencialmente, siendo el fundamento directo del proyecto la propia norma constitucional, es indiscutible que el mismo tendrá la fuerza, validez y legitimidad jurídica suficiente como para modificar, *e inclusive derogar otras normas legales, actualmente en vigencia pero dictadas con anterioridad a la actual Constitución de 1961*, y por ende, carentes del nuevo espíritu, propósito y razón de esta última en atención a los recursos naturales renovables.

2° *En segundo lugar*, el Proyecto de Ley de Aguas es la culminación de un largo proceso de evolución jurídica, iniciado a partir de la primera Ley de Bosques de 1910 y destinado a regular el problema de los recursos naturales renovables, y en especial el del agua, bajo nuevos conceptos, métodos e instituciones del derecho público administrativo.

Antes del inicio de esa corriente jus-publicista, el derecho de aguas en Venezuela se encontraba regulado, prácticamente en todos sus aspectos, en la legislación civil, de corte tradicional liberal, de naturaleza jus-privatista. Considerando los sucesivos códigos civiles a partir de finales del siglo pasado [XIX; n. de e.], que los recursos naturales renovables (flora, fauna, bosques, agua, etc.) eran objeto de “apropiación” por parte de los particulares, y por ende reglados dentro del título referente a la propiedad y sus modos de adquisición, se fue estableciendo en nuestro país esa vieja y funesta práctica de creer que la propiedad sobre esos bienes naturales “insustituibles” significaba, por otra parte, disponer de los mismos, sin ningún sentido de conservación, ni de aprovechamiento con fines sociales. La tala, la quema y los desmontes han tenido su fundamento legal en el espíritu del propio legislador civil, quien desconociendo los débiles y complejos lazos del hombre con su medio natural se limitó a extender la idea liberal del derecho a usar, gozar y disponer una cosa con exclusividad, a elementos naturales que por su propia estructura ecológica y por sus funciones sólo pueden pertenecer a la comunidad (*res communis*) y no a los particulares individualizados. Por esta razón, ya desde 1910, surgió dentro del movimiento legislativo nacional una nueva corriente tendente a contrarrestar el pensamiento liberal civilista, acogido en nuestro medio jurídico por influencia de autores extranjeros y por obra de las sucesivas copias y malas traducciones de los códigos franceses e italianos, únicas fuentes de inspiración de nuestro contradictorio régimen legal civil. A partir de esa Ley de Bosques de 1910, se introducen nuevos elementos en el derecho de aguas y de los recursos naturales renovables en Venezuela. El uso, goce y disposición sobre los recursos naturales van siendo paulatinamente limitados: surgen progresivamente controles administrativos que se perfilan con cierto carácter de rigidez. Los recursos naturales renovables ya no pueden ser explotados en forma libre y se requiere, en consecuencia, el cumplimiento de determinadas formalidades administrativas para que ello sea procedente. Surgen las licencias y permisos, modos de autorización que tímidamente institucionalizan el control administrativo en la explotación de los recursos naturales. Luego, más adelante, se desarrolla la “concesión” como un idóneo instrumento para mecanizar el control administrativo en ese dominio.

Igualmente, el legislador administrativo se preocupa por la conservación y protección de los recursos del país. Por esos tiempos ya el proceso

de destrucción de la naturaleza avanza a pasos agigantados: las viejas prácticas coloniales, la guerra de independencia y la guerra federal han ido destruyendo nuestro patrimonio natural. En tal sentido, las diferentes leyes de Montes y de Aguas, y Forestales de Suelos y de Aguas, crean todo un sistema jurídico-administrativo destinado a la conservación de los recursos: se fundan las Instituciones protectoras, se organizan los parques nacionales, las zonas protectoras y las reservas hidráulicas, como medios aptos para zonificar el territorio nacional en relación con el destino de nuestros recursos naturales. Mediante la puesta en vigencia de esas regulaciones, el derecho de propiedad sobre los recursos naturales y específicamente el agua se encuentra cada vez más limitado. Restricciones, prohibiciones y limitaciones al derecho de propiedad, marcan una nueva etapa en la legislación nacional y confirman el espíritu intervencionista de nuestro Estado, motivado por la propia realidad nacional. *Las diferentes leyes especiales, dictadas a partir de la fecha señalada, otorgan, sin duda alguna, un auténtico poder discrecional a favor de la administración competente para resolver la perenne crisis de naturaleza que persiste en nuestra nación sin participación de quienes actúan en la iniciativa privada.* Esta evolución llega a su máxima expresión con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, la Constitución Nacional y la Ley Forestal de Suelos y de Aguas vigente. A partir de la década de 1960, puede afirmarse, sin temor a equívocos, que el derecho venezolano irrumpe en una nueva dimensión en relación con la consideración del uso y conservación de los recursos naturales. Quizás, el Proyecto de Ley de Aguas sea el instrumento que mejor haya captado el pensamiento jurídico-administrativo y jurídico-técnico que viene gestándose desde los inicios de la legislación especial en esta materia.

3° *En tercer lugar*, el Proyecto de Ley de Aguas toma en consideración ciertas costumbres y usos en el aprovechamiento de las aguas en el país, que, surgidos bajo el “imperio” de los hechos y de las necesidades de las diversas regiones de nuestra nación, se transforman realmente en normas de obligatorio acatamiento para determinadas comunidades hidráulicas, y vienen a ser costumbres *secundum legem* que, por no oponerse al espíritu de la legislación vigente, completan los vacíos y lagunas de una legislación dictada, muchas veces, con prescindencia de la auténtica realidad nacional.

Estando dentro de un sistema jurídico cuya fuente principal es la ley escrita, es decir, la fuente formal de derecho, generalmente no apreciamos

las costumbres y prácticas como factores que puedan influir en la marcha de nuestras instituciones y en la vida jurídica en general: no obstante, en el campo de los recursos hidráulicos es particularmente importante el Comportamiento de los individuos, sea a nivel particular o a nivel de organización institucional, pues viene a ser un condicionante de primer orden para el logro de un aprovechamiento racional de las aguas.

Con base en estas consideraciones y a fin de terminar con ese dramático abismo entre la legislación formal y las prácticas, usos y costumbres, en relación con las aguas, *el presente proyecto recoge lo mejor y más sabio de ese derecho real creado por nuestro pueblo al margen de una legislación que a veces no toma en su debida cuenta a sus destinatarios finales.*

4° *En cuarto lugar*, el Proyecto de Ley de Aguas se identifica con fuerza renovadora, con las tradiciones más augustas del sabio derecho romano y de la legislación aplicada en Venezuela, durante la conquista, la colonia y los primeros cincuenta años (aproximadamente) de vida republicana en nuestra existencia histórica. Al declarar en su artículo 2° que “todas las aguas son de dominio público y de la Nación”, el Proyecto de Ley de Aguas reivindica la justa y apropiada noción del derecho romano sobre ese bien natural. En efecto, consideraba ese sabio pueblo que, por su naturaleza peculiar y por tratarse de una sustancia indispensable para el sostenimiento de la vida animal y vegetal, el agua no permite la apropiación como la generalidad de las otras cosas que el hombre ha sometido a su servicio y disposición absoluta. El agua, el aire y el mar fueron clasificados por los romanos entre los llamados *res communes*, es decir, que no pueden ser objeto del derecho exclusivo de un individuo ni de un pueblo, sino que todos los hombres tienen la facultad de usar libremente de ellos. Esta hermosa y lógica concepción la encontramos en el derecho aplicado en nuestra nación en los períodos previos a nuestra vida republicana independiente.

Las Leyes de las Partidas, por ejemplo, inspiradas en la doctrina de las Institutas, declaran en la 6ª, Título 28 de la Partida Tercera, que pertenecen “a todos omes comunalmente los ríos e los puertos, e los caminos públicos”, enseñanza que encontramos en los más antiguos monumentos legislativos del derecho castellano y del derecho de Indias, tales como el Fuero Juzgo y el Fuero Viejo, así como también en la Novísima Recopilación y en la recopilación de las leyes de Indias.

Nuestra vida republicana se inicia aplicando esa legislación conforme a la Ley del Congreso de Colombia del 13 de marzo de 1825, y una vez que se produce el resquebrajamiento de la Gran Colombia, no obstante, continuaron aplicándose esas disposiciones sobre el agua, en razón de la reforma que sufrió el Código de Procedimiento Judicial, en 1838.

Esta doctrina logra salvarse en su esencia con la aparición del primer Código Civil venezolano, en 1867, por cuanto en el mismo se respetó el carácter público y común de las aguas, al establecerse en el artículo 343, ordinal 3, de dicho instrumento legal que “los ríos, aunque no sean navegables, sus álveos y toda agua que corra perennemente dentro del territorio venezolano” pertenecen al dominio público de la nación, y, por ende, destinados al uso común de todos los integrantes de la misma.

El Código Civil de 1873, inspirado por no decir prácticamente copiado del Código Civil Italiano, introdujo la diferencia en nuestra legislación vigente entre aguas públicas y privadas, y de esa manera, institucionalizó un retroceso jurídico en el derecho de aguas, que todavía se mantiene en nuestros días y que el presente proyecto de ley pretende eliminar. El concepto de la dominialidad pública de las aguas corrientes pierde su carácter de generalidad, esto es, que toda agua que corra perennemente dentro del territorio venezolano es pública. Sólo los ríos, de acuerdo con este código, son bienes del dominio público, siendo las aguas corrientes menores propiedad de los particulares.

Esta clasificación permanece inalterada a través de las reformas legislativas de 1880, 1896 y 1904, pero la reforma de 1916, apartándose de la más autorizada doctrina italiana, de los precedentes del Código Civil Italiano y de los principios de las antiguas leyes españolas que por tantos años rigieron en Venezuela, adicionó al artículo 517 este último párrafo: “El lecho de los ríos navegables pertenece a los ribereños según una línea que se supone trazada por el medio del curso del agua. Cada ribereño tiene derecho de tomar, en la parte que le pertenece, todos los productos naturales, y de extraer arena y piedra a condición de no modificar el régimen de las aguas establecido, ni causar perjuicio a los demás ribereños”.

En opinión del finado jurista y político venezolano Alfonso Mejía (“El régimen administrativo y civil de las aguas corrientes en la Legislación Venezolana”, en *Revista de Derecho y Legislación*, año 1953), la entrega de la propiedad del lecho de los ríos no navegables a los ribereños

entraña un retroceso legislativo, pues esa separación del álveo y del río contradice la tendencia hacia la socialización de las aguas corrientes sin distinción, en virtud de que su utilización reviste tal importancia que se sale del marco del derecho privado, y el Estado ya no se limita hoy a ejercer la policía de las aguas corrientes, reglamentando su uso, sino que las toma a su cargo y declara que su conservación, utilización y fomento es de utilidad pública.

Y es así como en definitiva llegamos al Código Civil de 1942, que conserva en su estructura lo fundamental del esquema del Código de 1873 y de la reforma de 1916, y en tal sentido se consagra en dicho código una clasificación de las aguas absolutamente arbitraria y artificial, contraria a la tradición del derecho latino, español, hispanoamericano y venezolano, que juristas de la talla de los mencionados Alfonso Mejía y Francisco Meaño no han dudado en condenar.

Aguas públicas y privadas, aguas superficiales y subterráneas, aguas vivas y estancadas, derechos preferentes sobre el uso del agua, *posibilidad de apropiar el lecho de los ríos no navegables*, etc., son principios contrarios al buen sentido, a la lógica y al sano aprovechamiento de un recurso escaso y limitado, y al mismo tiempo “insustituible” para satisfacer necesidades crecientes.

Precisamente, el presente proyecto de Ley de Aguas, al declarar la dominialidad pública para todas las aguas del territorio nacional, renueva la corriente jurídica detenida por el Código de 1873, volviendo a los mismos argumentos desarrollados por el derecho romano y español, más en consideraciones cónsonas con los tiempos que vivimos, rescata para la nación la titularidad sobre un bien que constituye “un recurso vital”, capaz de condicionar la subsistencia misma del pueblo venezolano.

5° *La quinta gran característica* que define y subraya la importancia del Proyecto de Ley de Aguas es la aceptación que en el mismo se hace de las tendencias modernas en materia de derechos y administración de aguas que actualmente se desarrollan en el mundo contemporáneo y que han sido expresadas en diversos congresos, coloquios y reuniones de gobiernos y de expertos internacionales, tanto a escala mundial como regional, que son pruebas, sin duda alguna, de la coincidencia existente entre los principios admitidos en esos eventos internacionales, consagrados luego en declaraciones e informes muchos de los cuales ya constituyen criterios

universalmente aceptados e incluso apoyados por la propia organización de las Naciones Unidas y las instituciones fundamentales que se establecen en el Proyecto de Ley de Aguas.

Este proyecto de ley que se presenta a consideración de las Cámaras, constituye, asimismo, la consagración de la doctrina venezolana en materia de derecho de aguas, expresada desde hace más de setenta años por connotados juristas venezolanos, entre los que debemos mencionar a Nicomedes Zuloaga (*Leyes y decretos de Venezuela. Concordados Código Civil*. Caracas 1899); Pedro Itriago Chacín (*Disquisición teórica acerca de la naturaleza del derecho a las aguas corrientes*. Estudios jurídicos. Caracas. *Revista del Centro de Estudiantes de Derecho*. Año I, N° 10. Septiembre de 1919); Francisco Meañó (*Régimen de las aguas corrientes*. Tesis Doctoral. Caracas 1927. *Régimen legal de las aguas en Venezuela*". Caracas 1957; Clemente Parparcén (*Bienes del dominio público*. Caracas 1930); Jacobo Alneorey (*Las aguas y la energía hidráulica*. El Tiempo. Caracas, julio 1942); Alfonso Mejía ("El régimen administrativo y civil de las aguas corrientes en la legislación venezolana". *Revista de Derecho y Legislación* N° 506-507. Caracas, 1953) y J. A. Ayala Duarte ("La regulación de los torrentes y su relación con la conservación de las aguas". *Revista del Instituto Nacional de Obras Sanitarias* N° 2, 1953).

Logra, pues, este proyecto una síntesis entre tradición histórica, ideas contemporáneas y la realidad nacional. Conjúgase la necesidad de un reordenamiento jurídico-administrativo de las aguas dentro de una concepción respetuosa, al mismo tiempo, de las ideas con mayor fuerza arraigadas en la evolución de nuestro derecho de aguas y de las necesidades presentes y futuras del pueblo venezolano, en relación con un recurso "imprescindible" para su subsistencia y desarrollo como comunidad humana original dentro del contexto de las naciones del continente y del orbe.

6° *La sexta, y tal vez más importante, característica del Proyecto de Ley de Aguas* que se presenta a consideración de las Cámaras del Congreso Nacional, es su plena identificación con los más profundos anhelos y aspiraciones del pueblo venezolano, en relación con el destino de los recursos naturales, sean éstos renovables o no, en cuanto a su explotación y conservación.

Estas aspiraciones, encarnadas en los sucesivos gobiernos democráticos, se refieren a la "democratización" en el uso y disfrute, de nuestras

riquezas naturales, y a la necesidad de conciliar el aprovechamiento de las mismas, para beneficio colectivo de todos los venezolanos, con su indispensable conservación y protección.

En la ejecución de este grandioso e inaplazable objetivo, el Estado ha dado pasos irreversibles para el rescate de nuestras riquezas naturales de la explotación irracional; de su disfrute en beneficio de minorías privilegiadas; y del estado de deterioro y destrucción, producto de una confluencia de factores que configuran parte de una Venezuela reñida con lo más esencial y original de la nacionalidad. La venezolanización de las industrias básicas del petróleo y del hierro es la consolidación de esos principios, en el sector de los recursos naturales no renovables. Al corresponderle directamente al Estado el manejo y gestión de tan importantes industrias, se garantiza el aprovechamiento racional de riquezas, que por su estructura natural se agotan con su sola explotación, al mismo tiempo que se reivindica el soberano derecho de la colectividad nacional a establecer la política a regir en el desarrollo de industrias de alto valor estratégico para la subsistencia misma del pueblo venezolano, y en la esperanza del desarrollo del país.

En lo que respecta a los recursos naturales no renovables, el Estado ha venido desarrollando una política proteccionista, limitada por razones de orden jurídico y administrativo, que obedece a lo anacrónico de los instrumentos legales y a la ausencia de una organización administrativa con capacidad y vocación para ejecutar tal política.

Por esta razón, se dicta la Ley Orgánica del Ambiente, instrumento este que ofrece al Estado, y fundamentalmente al gobierno nacional, los medios idóneos para el establecimiento y ejecución de una política integral, en lo referente al aprovechamiento de los recursos naturales renovables y a su preservación, dentro de los novedosos conceptos del ambiente y de la calidad de la vida. Esta ley, concebida en términos programáticos, consagra la relación indisoluble entre ambiente natural y ambiente social o cultivado, regulando así las relaciones entre la sociedad y el medio natural, hecho que configura la clave de la subsistencia de una población, puesto que los recursos naturales constituyen los medios básicos para la satisfacción de las necesidades primarias de la sociedad. De allí el imperativo de organizar su aprovechamiento, de modo que se garantice simultáneamente la satisfacción de esas necesidades y la preservación de los recursos naturales para que puedan seguir brindando ese beneficio a generaciones

presentes y futuras sin comprometer por su desgaste, deterioro, escasez o extinción la existencia y progreso de esa misma sociedad.

A fin de llevar a cabo ese objetivo, la Ley Orgánica del Ambiente precisa que en los procesos de desarrollo urbano, industrial y poblacional deberán tomarse en consideración los valores del ambiente. Igualmente esta ley establece un vínculo entre la planificación del desarrollo económico, la planificación del ambiente y la ordenación del territorio; con el objeto de conciliar desarrollo con conservación, declara de utilidad pública todas las actividades concernientes al aprovechamiento y protección de los recursos naturales, consagra el control del Ejecutivo Nacional sobre actividades susceptibles de degradar el ambiente, entre las cuales se prevé la contaminación de las aguas y el deterioro en general de los recursos naturales renovables; y en fin delinea una política a seguir por el Estado en la aplicación de lo programado en la Constitución Nacional y en los planes de la nación, en lo que se refiere a los recursos naturales renovables, el ambiente y la calidad de la vida.

El agua, como parte de los recursos naturales renovables del ambiente y elemento indispensable en la procura de la calidad de la vida, queda sometida a la regulación de la Ley Orgánica del Ambiente. No obstante, en razón de lo genérico y programático de esta ley, se ha previsto un conjunto de leyes especiales con el objeto de llevar a planos reglamentarios los principios generales de la misma. En tal sentido, el Proyecto de Ley de Aguas constituye una de esas leyes especiales, cuya razón de ser es la aplicación, para el específico caso de los recursos hidráulicos, de los principios generales contenidos en la Ley Orgánica del Ambiente.

Por su parte, en la Ley Orgánica de la Administración Central se estableció la reforma de la Administración Pública Nacional Central; se contempla la creación del Ministerio de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, organismo que tendrá por misión instrumentar la política nacional del ambiente, a través de la ley orgánica de ese mismo nombre y del Proyecto de Ley de Aguas que se presentó a consideración del Congreso Nacional.

Este ministerio viene a solucionar el grave problema administrativo en el sector de los recursos naturales renovables y del ambiente, caracterizado por los conflictos de competencia, la duplicidad de esfuerzos y, en general, el excesivo número de organismos competentes en la materia, todo lo cual conspira contra una buena y racional administración de ese

sector –actividad del Estado, en virtud de las trabas y obstáculos existentes para decisiones prontas y eficaces en materia esencial para la marcha y subsistencia, de la colectividad nacional– administrando, planificando y controlando el aprovechamiento y protección de los recursos naturales renovables y el ambiente; el ministerio que lleva este mismo nombre garantizará la plena aplicación de la ley de los futuros instrumentos legales que se dicten en esta materia.

Ahora bien, como en el campo de lo jurídico no bastan normas de conducta generales, abstractas e innovadoras, que definan el comportamiento de la sociedad en relación con un determinado sector de la realidad, ni tampoco la creación de organismos, entes o autoridades encargados de hacer cumplir en el plano “concreto” y “específico” esas normas de carácter general, se ha previsto para el caso de los recursos naturales renovables los mecanismos necesarios que permitan, en las situaciones conflictivas en torno al uso, aprovechamiento y conservación de los mismos, las soluciones con arreglo a los preceptos jurídicos que rigen esa materia. Trátase de los tribunales de tierra, bosques y aguas, y del procedimiento contemplado en la recién promulgada Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios.

Por medio de esta ley, se crea una jurisdicción y un procedimiento especial en la solución de los conflictos jurídicos que a diario se plantean por la propiedad, uso, disfrute y conservación de la tierra, del agua, y de los demás recursos naturales renovables, dentro del proceso de la Reforma Agraria. Así, el Proyecto de Ley de Aguas cuenta ya con unos jueces especiales que a través de un procedimiento diferente al ordinario podrán aplicar las novedosas instituciones que se prevén en el mismo.

Los estudios de COPLANARH, para una administración de las aguas de acuerdo con un sistema planificado donde eran más importantes las finalidades que debían cumplir las aguas que los usos, condujeron a que la Ley de Aguas debía pensar más en una ordenación de los aprovechamientos que venía a transformarse en el objetivo principal de la ley, que normar los usos como tradicionalmente se había venido haciendo en todas las leyes de aguas vigentes, transformándose así el manejo de agua en estímulo de la ordenación del territorio.

Una vez aprobada por el Congreso la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983) se hacen todos los ajustes al proyecto de la ley para que transformara ésta en un coadyuvante a la misión de la nueva ley.

Nótese entonces la perfecta concordancia entre la Ley Orgánica del Ambiente, el Ministerio de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, previsto en la Ley Orgánica de la Administración Central, la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, la Ley Orgánica de la Ordenación Territorial y el proyecto de Ley de Aguas, lo cual, en última instancia, garantizará la vigencia de este último, pues integra todo un sistema jurídico-administrativo que comprende principios generales, normas reglamentarias, órganos de administración y órganos jurisdiccionales para la administración de justicia, en la aplicación del derecho de los recursos naturales renovables y del ambiente.

- ——— V. Siendo el Proyecto de Ley de Aguas la culminación de un proceso de evolución jurídica, al mismo tiempo que la traducción de la voluntad del constituyente en relación con los recursos naturales, así como el rescate de la doctrina administrativa del derecho de aguas en Venezuela, e inspirado en los principios que con mayor arraigo se mantuvieron en la vida colonial y primeros cincuenta años de la república en nuestro país, herederos, por otra parte, de la fuente más remota de todo el derecho hispanoamericano, cual es el derecho romano, conviene señalar en esta exposición de motivos su ideología fundamental, sus principales y novedosas instituciones, y la organización técnico-jurídica del mismo a través de sus sucesivos títulos, capítulos y articulado en general. Es importante precisar, ante todo, la gran flexibilidad del presente proyecto de ley. En tal sentido pretende establecer un marco jurídico-institucional para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, de forma que permita el juego de distintas y diferentes alternativas cuya concreción queda remitida a la vía reglamentaria, con el fin de que aquél alcance consistencia bastante para no quedar sometido a las continuas renovaciones que las decisiones del Ejecutivo, el desarrollo de la técnica o la evolución de la coyuntura y de la situación socio-económica puedan requerir.

Constituye, pues, un marco de referencia, que intenta comprometer, primero, al propio gobierno de la nación, a la Administración y por supuesto a los usuarios del recurso y a todos los ciudadanos en general, de modo que el recurso natural renovable más importante se aproveche y no se desperdicie. El proyecto, aunque su alcance pueda no ser inmediatamente entendido, pretende crear un sistema de ordenación de conductas y de comportamiento, ante unas exigencias reales e insoslayables

a fin de formar un verdadero estado de opinión en cuanto a la necesidad de implantar tal sistema, con la esperanza de que su cumplimiento y el de las normas que establece cree esa conciencia nacional antes aludida.

Hoy por hoy, con el desarrollo de la tecnología y los rápidos cambios que sufren las estructuras económicas y sociales y más en un país en vías de lograr un desarrollo permanente y continuo, es imposible establecer en forma rápida y dogmática una regulación atinente a la explotación y conservación de un recurso intersectorial, puesto que el agua afecta y a su vez queda afectada por todas las actividades humanas y en especial por las desarrolladas dentro de la estructura de producción de la sociedad.

En un Estado caracterizado por su importante papel en el desarrollo de la economía como es el caso de la República de Venezuela, la Administración Pública es el principal usuario del recurso. Las diferentes empresas del Estado, ministerios e institutos autónomos, demandan volúmenes de agua en cantidades cada vez más crecientes para la realización de sus actividades. En este sentido, el Proyecto de Ley de Aguas trata de comprometer, en primer lugar, al propio gobierno, y es, en consecuencia, un proyecto de Ley de Política de Recursos Hidráulicos, es decir, un instrumento destinado a establecer objetivos y estrategias, para que los órganos del Estado armonicen, partiendo de esas premisas, todo un sistema nacional de política hidráulica, encaminado al logro de un aprovechamiento racional del agua.

Es ley de carácter programático en alguna de sus normas, pero perceptivas en otras. Manda, prohíbe o restringe una actividad, pero también esboza, delinea una estrategia político-administrativa a seguir por parte del Estado, por cuanto, apoyada en las experiencias de la planificación, puede concebir las orientaciones generales del aparato político-administrativo del Estado en ese sector de la realidad, y no dejar que esto obedezca a simples razones circunstanciales, contrarias al espíritu del mismo y fines del propio proyecto.

Constituye una síntesis entre una ley neutra y abstracta, concebida en el plano de la más pura lógica sin asidero en la propia realidad, en la actuación del Estado y de los particulares con prescindencia del orden jurídico: este proyecto aspira llegar a un punto de concordancia entre el derecho y la ciencia; la planificación con el orden normativo; la política y el arte de resolver los problemas cotidianos, con las exigencias de conductas obligatorias. Pero, entiéndase, este proyecto de ley no es ni mucho

menos un proyecto de ley de aplicación de un plan, ni constituye una ley de planificación de los recursos hidráulicos. Es en líneas generales –sí– una ley de desarrollo de los recursos hidráulicos, entendiendo por tal todo el proceso dirigido a su ordenación con el fin de aprovecharlos y conservarlos en forma integral. No es tampoco una simple ley de aprovechamiento, ni menos aún una ley de conservación. Es la integración en un solo texto jurídico de todos los aspectos que comprenden el recurso agua en sus relaciones con el hombre y sus actividades.

Es una ley con profundo sentido pedagógico, ya que quiere hacer tomar conciencia tanto al gobierno como a la ciudadanía en general de la necesidad de aprovechar las aguas en forma racional. Se quiere implantar nuevos hábitos y nuevas prácticas en la población con relación al uso y conservación del agua.

Al mismo tiempo el Proyecto de Ley de Aguas reordena este recurso en función de dos de los objetivos fundamentales de la política económica del Estado venezolano: el desarrollo económico y la ordenación del territorio. Desde esta perspectiva surge la institución de la planificación del recurso y su concreción en un Plan Nacional de Aprovechamiento del agua como los medios fundamentales para el logro de los objetivos señalados.

- — VI. El Proyecto de Ley de Agua comprende noventa (90) artículos divididos en nueve títulos, que a su vez, se subdividen en capítulos y secciones, de la forma siguiente:

TÍTULO I:	Disposiciones Fundamentales (artículos 1° al 6°).
TÍTULO II:	Sistema Nacional de la Administración de la Política Hidráulica (artículos 7° al 19°).
TÍTULO III:	Del Aprovechamiento y de la Administración de los Recursos Hidráulicos (artículos 20° al 57°).
TÍTULO IV:	De la Conservación, Defensa y Restauración de los Recursos Hidráulicos (artículos 58° al 65°).
TÍTULO V:	De la Defensa y Protección contra los Efectos de las Aguas (artículos 66° al 71°).
TÍTULO VI:	De las Obras Hidráulicas (artículos del 72° al 76°).
TÍTULO VII:	De las Sanciones, Infracciones y Procedimientos (artículos 77° al 80°).
TÍTULO VIII:	De las Asociaciones de Usuarios; de las Asociaciones de Empresas Usuarias y de los Jurados de Agua (artículos 81° al 85°).
TÍTULO IX:	Disposiciones Transitorias y Finales (artículos 86° al 90°).

■ TÍTULO I: Disposiciones Fundamentales

Este primer título conjuntamente con la presente Exposición de Motivos es la base para interpretar cabalmente el auténtico espíritu, propósito y razón de la novísima Ley de Aguas, orientada por tres principios cardinales que conforman un sistema ideológico coherente y concordante, a saber:

1) La planificación del recurso, que es el método adecuado para que el aprovechamiento del agua sea racional y, por ende, para que sea factor dinamizante y no obstáculo del desarrollo. 2) El reconocimiento de la unidad del ciclo hidrológico, principio físico que rige el movimiento perenne de las aguas, y que de no reconocerse dificultaría la planificación integral y aprovechamiento de las mismas. 3) La declaratoria de dominio público para todas las aguas, por cuanto las mismas en virtud de su propia estructura natural (ciclo hidrológico) y en razón de las finalidades “insustituibles” que cumplen deben quedar sometidas a un mismo régimen jurídico, que es de derecho público y que, al impedir su apropiación por parte de los particulares, permite sin trabas su planificación integral.

Estos tres principios deben ser traídos a colación cada vez que se quiera interpretar el sentido y el espíritu de cualquier precepto del proyecto de ley.

■ TÍTULO II: Sistema Nacional de la Administración de la Política Hidráulica

El aprovechamiento de los recursos hidráulicos se integra dentro de una concepción novedosa que contempla bajo la idea de administración, la elaboración de toda una política estatal, que comience por definir las fases de la misma: planificación y el plan la ordenación del territorio con el uso, protección de las aguas, protección del hombre contra los efectos de las aguas, etc. Este título comprende, por tanto, la primera y fundamental fase de la administración de la riqueza hidráulica: la planificación y el sistema nacional de administración de la política hidráulica, entendiéndolo como el conjunto de funciones y de órganos que integran esta administración, bajo el criterio de la autoridad única de las aguas.

Definido el nivel de planificación (fijación de objetivos y lineamientos generales de la política hidráulica), la administración de la política

hidráulica precisa lógicamente de la organización de las actividades a realizar por el Estado, para llevar a cabo los fines del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, y los órganos y autoridades (su carácter, jerarquía, etc.) encargados de realizar tales tareas y cometidos –en atención los fines de la política hidráulica– consagrados “jurídicamente”, por medio del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

La ley estatuye determinados principios en el desarrollo del Sistema Nacional de Administración de la Política Hidráulica, a saber: 1) La Unidad en la Administración de la política hidráulica, que se traduce orgánica y funcionalmente en la Autoridad Nacional de las Aguas. 2) La coordinación entre todos los entes y organismos que forman parte del Sistema Nacional de Administración de la Política Hidráulica, misión específica de la Autoridad Nacional de las Aguas (facultad o pretensión de esta Autoridad, obligación o deber, respecto de la misma, de todos los demás organismos y entes integrados al Sistema Nacional de Administración de la Política Hidráulica). 3) La jerarquía de la Autoridad Nacional de las Aguas, órgano central del Sistema Nacional de la Administración de la Política Hidráulica, que se concreta en el Ministerio de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente. 4) La desconcentración, medio jurídico-administrativo de organización de la Autoridad Nacional de las Aguas.

■ TÍTULO III: Del Aprovechamiento y de la Administración de los Recursos Hidráulicos

La administración de los recursos hidráulicos comprende, además de la administración de la política hidráulica, la planificación del recurso, el uso y aprovechamiento, en concreto, de dicho recurso, dentro de los lineamientos elaborados y fijados por el nivel de la política hidráulica.

En este sentido, el título III del Proyecto de Ley de Aguas estatuye las normas jurídicas reguladoras del uso y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, por lo que establece al respecto: unos principios generales; los usos comunes que corresponden a todos los hombres, como miembros de la comunidad sobre las aguas, y aquellos usos menores vinculados con la propiedad predial; el aprovechamiento de las aguas, lo que implica una acción sobre el recurso más allá de su simple utilización, por cuanto está de por medio no la simple satisfacción de las necesidades de

la vida doméstica, o de la navegación menor, de la pesca, etc., sino su empleo como instrumento al servicio de las necesidades sociales y económicas de la colectividad (abastecimiento urbano, desarrollo agrícola, industrial, energético, navegación, etc.). El aprovechamiento de las aguas conlleva una acción efectiva del hombre, sobre el natural discurrir de las mismas en el ciclo hidrológico, para colocarlas a su servicio. Siendo los recursos hidráulicos patrimonio de la nación (artículo 2° del proyecto de ley), el Estado, en principio, posee un derecho prioritario para su aprovechamiento y conservación en beneficio colectivo de los venezolanos (artículos 106° y 136°, ordinal 10, de la Constitución Nacional). Establécese como principio general el aprovechamiento de las aguas, por parte de toda persona jurídica distinta del Estado, sea pública o privada, y por los particulares en general, la institución de la concesión e incluso, a fin de que los propios órganos que conforman la Administración Central de Estado aprovechen las aguas respetando los fines, estrategias y directrices de la administración de la política hidráulica (nivel de Planificación y fijación de objetivos de la administración de la política hidráulica), se crea la figura de la asignación de caudales, cuyas características y efectos se asemejan a la concesión, excepto que no dispone de elementos contractuales, por cuanto los órganos de la Administración Central del Estado no tienen personalidad jurídica propia y distinta a la del propio Estado.

Las características, condiciones y fines de la concesión quedan estatuidas en este título. Asimismo, se consagra en este título uno de los principios clave para el aprovechamiento de las aguas, que hace de este recurso un elemento de alto valor económico y social para la colectividad, no constituyendo ni un bien inmueble de carácter negocial (Código Civil), ni tampoco un don de la naturaleza, un bien libre sin valoración económica (el valor del agua). Por último, este título regula lo referente a la explotación y manejo de los aprovechamientos.

■ TÍTULO IV: De la Conservación, Defensa y Restauración de los Recursos Hidráulicos

Tradicionalmente, la ordenación de los recursos hidráulicos se ha concretado en la mayoría de los países en el establecimiento de normas dirigidas a regular su aprovechamiento. Sin embargo, en estos últimos años y en razón del creciente deterioro de la calidad de las aguas, producto del

angustiante fenómeno de la polución y contaminación del medio ambiente y de la protección de los recursos naturales, se observa una tendencia claramente orientada, en diversas legislaciones contemporáneas, hacia la consideración de la defensa y conservación de las aguas, a fin de mantener su calidad, evitar su creciente deterioro y, en fin, restituir o recuperar, en lo posible, las condiciones ecológicas que permitan su aprovechamiento y uso en la satisfacción de las necesidades colectivas. Prácticamente es imposible separar la política de aprovechamiento y uso del agua, de una política de protección, conservación y restauración de la misma. El aprovechamiento racional del agua, objetivo central de la política hidráulica, lleva implícitas su conservación y protección. El agua por el solo hecho de su aprovechamiento y uso tiende a su deterioración cualitativa; por tanto, le interesa al Estado cuidar porque ese aprovechamiento se realice en tales condiciones y características que pueda preservarse al máximo la calidad de la misma. Consecuentemente queda prohibido su deterioro mediante vertidos de sustancias líquidas, sólidas o gaseosas, sobre los cuerpos de agua, y si ello se produce se establece la necesidad de recuperar en cierta medida la calidad del recurso, a través de un tratamiento obligatoriamente establecido. En este título se consagran los medios necesarios para lograr ese objetivo.

■ TÍTULO V: De la Defensa y Protección Contra los Efectos de las Aguas

Uno de los problemas más complicados que se plantean al hablar de la ordenación jurídica de las aguas lo constituye la protección contra los efectos de las mismas. Se parte del criterio de la prevención de avenidas y de las crecidas, así como de sus efectos: las inundaciones, considerando que las áreas susceptibles de ser inundadas forman parte, en definitiva, de la trayectoria natural de los cursos de agua en la misma forma que los cauces conducen las aguas normales. Ahora bien, ocurre que los terrenos de las áreas inundables, por lo general, presentan condiciones favorables para ser utilizadas en las más diversas actividades. Aparece entonces el conflicto entre el régimen de ordenación de los recursos hidráulicos y la explotación de esas áreas, conflicto que debe resolverse de acuerdo con un concepto de ordenación armónica de las planicies inundables, lo que conlleva a la imposición de las correspondientes limitaciones a los titulares de

aquéllas. En otras palabras, es indispensable planificar el uso de los recursos de agua y de la planicie inundable en una forma coordinada, de manera que tanto los aprovechamientos hidráulicos como la infraestructura de cualquier otro tipo que se construya en esas áreas queden sujetos a las reglamentaciones emanadas de las autoridades que regulen el uso de los recursos agua y tierra. Así se conjuga la administración ordenada del agua con los otros recursos naturales y la ordenación del territorio.

Interesa comprometer a los propios usuarios del recurso en la defensa de sus bienes, propiedades e integridad física contra los efectos de las crecidas e inundaciones de las aguas, y de allí que se faculte a los propietarios de los predios ribereños a defender sus márgenes con arbolado, estacas y protecciones menores.

Se tiene la convicción de que sin la colaboración de los propios usuarios se dificultará la aplicación de los nuevos criterios, principios y mecanismos establecidos en el proyecto de ley, para un racional aprovechamiento y conservación de los recursos hidráulicos. No basta la aplicación del *imperium* o poder coercitivo del Estado para el éxito de sus políticas. La democracia exige la participación de los sujetos afectados o interesados por las estrategias del Estado, de modo que se garantice el efectivo cumplimiento de las mismas. En el caso de las aguas y de los recursos naturales en general se hace imprescindible la cooperación entre las autoridades administrativas y los usuarios del recurso.

■ TÍTULO VI: De las Obras Hidráulicas

Los instrumentos para concretar y garantizar el aprovechamiento de las aguas, sean superficiales o subterráneas, así una presa, una conducción cerrada o abierta, como un pozo o una galería filtrante, son obras hidráulicas a efectos de esta ley.

A fin de garantizar que se den cumplimiento a las concesiones que garanticen con su finalidad el cumplimiento del Plan Nacional del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y sus finalidades y objetivos, se establece la forma de autorizar la construcción y se dictan las normas técnicas que deben cumplir no sólo para el cabal cumplimiento de las obligaciones fijadas por las concesiones y asignaciones, sino como instrumentos de ordenación del territorio lo cual no sólo sirve a los objetivos y

finalidades, sino también que las obras y áreas vecinas no sufran las causas de una mala o defectuosa construcción: tiene que velarse, por ejemplo, que una represa perjudique las actividades aguas abajo.

También se establece la obligación del Estado de llevar un registro-inventario para conocer, en la forma de “banco de datos”, todos los aprovechamientos de las aguas subterráneas y superficiales para dar seguridad al que construye las obras hidráulicas, público o privado, a fin de que no perjudique otros aprovechamientos ya existentes, y se establece también la posibilidad de los funcionarios de visitar las obras e informar por lo menos una vez al año de su funcionamiento y estado físico.

■ TÍTULO VII: De las Sanciones, Infracciones y Procedimientos

Una de las actividades fundamentales en que se resuelve la función administrativa del Estado, además de la prestación de los servicios públicos, la explotación de los recursos naturales básicos y la planificación y financiamiento del desarrollo económico, es la policía administrativa. Esta actividad tiene por finalidad cuidar que los particulares, en el ejercicio de sus múltiples actividades, respeten el ordenamiento jurídico de cada uno de los sectores en que los mismos se desenvuelven. Para realizar ese objetivo, la policía administrativa dispone, paralela y conjuntamente, en el orden orgánico-funcional de dos fases o etapas a saber:

- 1) Una etapa o fase preventiva que consiste en la inspección, fiscalización, vigilancia y resguardo de los bienes y recursos públicos del Estado y de la conducta de los particulares respecto de los mismos, con el claro sentido de preservar el orden público y el cumplimiento de las normas jurídicas legales y reglamentarias. La presencia física e institucional de la autoridad de policía administrativa evoca la función coercitiva del Estado y del derecho, en el sentido de persuadir por la amenaza de una posible sanción (coacción) a los particulares hacia una conducta conforme al ordenamiento legal. Esta coercibilidad hace posible que, en cualquier momento o circunstancia, el Estado puede desencadenar su poder de policía, y coaccionar físicamente a los particulares, para lograr el cumplimiento de la ley.
- 2) Una etapa represiva, que consiste en la actualización de la coercibilidad por intermedio de la imposición de sanciones (administrativas fundamentalmente) a aquellos que en el ejercicio de sus actividades contravienen el

orden legal y reglamentario, es decir, las normas indispensables que han de ser respetadas para asegurar el orden público en las diversas esferas de la vida administrativa, social y económica del país.

Para el caso de las aguas y cauces que constituyen bienes del dominio público del Estado, la policía administrativa se traduce en esos dos niveles, fases o etapas, y adquiere mayor relevancia, por cuanto el racional aprovechamiento y conservación de las aguas depende en gran medida de la capacidad de vigilancia, resguardo y custodia del Estado en relación con la utilización de esos bienes tanto como de la pronta y eficaz maquinaria represiva, en el supuesto de las violaciones legales, cuando se produzcan situaciones de hecho subsumibles en categorías de contravención.

■ TÍTULO VIII: De las Asociaciones de Usuarios, de las Empresas Usuarias y de Usuarios de los Jurados de Aguas

Una de las convicciones fundamentales de los proyectistas de este nuevo instrumento legal llamado a regular la conducta de los individuos y organizaciones, en relación con el aprovechamiento, explotación y conservación de los recursos hidráulicos, es la de que, sin el *consensus* o apoyo de aquellos que utilizan o se aprovechan directamente de las aguas, es decir, los usuarios, no podría garantizarse un efectivo cumplimiento de las normas y reglas jurídicas contenidas en el proyecto de ley. No es suficiente la creación y organización de un aparato represivo para garantizar el efectivo cumplimiento de la ley, por cuanto, si bien es cierto que el derecho salvo raras excepciones no es acatado espontáneamente, sin embargo, requiere de un *minimum* de adhesión por parte de la colectividad, ya que el propio sistema democrático en el cual vivimos exige como condición para su estabilidad y progreso la plena participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos que les conciernen. El derecho, cuando se funda en el solo temor de la sanción y de la represión de parte de la maquinaria policial del Estado, acaba por desaparecer y dejar paso a la simple fuerza.

Por esta razón el Proyecto de Ley de Aguas, acogiendo el espíritu de la legislación vigente, sobre todo lo consagrado en la Ley de Reforma Agraria (sociedades de usuarios); en la Ley Forestal de Suelos y de Aguas (Jurados de Agua); en algunos códigos de policía estatales, como es por

ejemplo, el código de policía del estado Lara, y tomando en cuenta la experiencia de la propia realidad en materia de usos, prácticas y costumbres en el aprovechamiento de las aguas, consagra la creación, organización y funciones de las asociaciones de usuarios de los jurados de agua, entes llamados a colaborar con la autoridad nacional de las aguas en su tarea por reorganizar ese sector tan esencial para la subsistencia y desarrollo económico de la nación venezolana.

Las asociaciones de usuarios de agua constituyen organizaciones particulares con personalidad jurídica propia, pero sus fines son de indiscutible interés general y manifiestan la tendencia del Estado moderno por asociar a los particulares en el ejercicio de las actividades de interés general y el desarrollo de los propios servicios públicos.

Las asociaciones de usuarios de riego pueden ser de dos tipos, a saber: 1) asociaciones de Usuarios, constituidas por personas naturales (usuarios particulares); 2) de Empresas de Usuarios, es decir, integradas por personas jurídicas de derecho privado, como puede ser, por ejemplo, aquella que se forme para aprovechamiento del agua con fines industriales, por varias empresas usuarias del recurso.

Interesa resaltar la novedad de este último tipo de asociaciones, por cuanto en la legislación vigente (Ley de Reforma Agraria, Ley Forestal de Suelos y de Aguas) sólo está prevista la sociedad o asociación de usuarios, integrada por personas naturales. Sin embargo, es un hecho diario la explotación y uso del agua por parte de empresas agrícolas e industriales en zonas y regiones donde son usuarios, también, las personas naturales, razón por la cual en interés de un racional aprovechamiento la ley prevé la integración de todos estos usuarios en asociaciones que permitan una mejor distribución del agua.

■ TÍTULO IX: Disposiciones Transitorias y Finales

La necesidad de adaptar la nueva legislación al sistema jurídico vigente hace indispensable la existencia de este título constituido por las “Disposiciones Transitorias y Finales”, ya que todo un conjunto de instituciones nuevas que se crean y una gran cantidad de ajustes que deben realizarse, en virtud del cambio de régimen jurídico, necesitan de unas normas que, transitoriamente, permitan la adecuación de las

situaciones jurídicas que nacen y que deben relacionarse con todo el ordenamiento jurídico.

La función innovadora de esta Ley de Aguas, que sustancialmente cambia y supera el régimen jurídico de las aguas, requiere fundamentalmente de esta serie de disposiciones transitorias, para que el proceso que constituye tal reordenamiento del régimen jurídico de las aguas sea eficaz.

O C T U B R E D E 1 9 8 6

Ley de Aguas

Proyecto 1986

Preparado por
Pedro Pablo Azpúrua,
Beatriz Armada Pérez
y **Cecilia Sosa Gómez**

*Informe de la Comisión de Administración
y Servicios de la Cámara de Diputados
Sobre la base del libro-informe **Hacia
una Ley de Aguas, Evolución del Proyecto
de Ley de Pedro Pablo Azpúrua Q.
y Cecilia Sosa Gómez (1972-1982)***



Fundación
POLAR



Í N D I C E

- TÍTULO I
 - Disposiciones Fundamentales

- TÍTULO II
 - Sistema Nacional de la Administración de la Política Hidráulica

- TÍTULO III
 - Del Aprovechamiento y de la Administración del Uso de los Recursos Hidráulicos

- TÍTULO IV
 - De la Conservación, Defensa y Restauración de los Recursos Hidráulicos

- TÍTULO V
 - De la Defensa y Protección contra los Efectos del Agua

- TÍTULO VI
 - De las Obras Hidráulicas

- TÍTULO VII
 - De las Sanciones, Infracciones y Procedimientos

- TÍTULO VIII
 - De las Asociaciones de Usuarios; de las Empresas Usuarias y de los Jurados de Aguas

- TÍTULO IX
 - Disposiciones Transitorias y Finales



Fundación
POLAR



TÍTULO I. DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

En el Artículo 1 se establece:

Artículo 1: Todas las aguas, sea cual fuere su origen, estado físico o ubicación, sean superficiales, subterráneas, corrientes, estancadas, fósiles o termales, son fases de un mismo ciclo y su regulación queda sometida al régimen de la presente Ley.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 1: La presente Ley tiene por objeto la ordenación de los recursos hidráulicos con el fin de lograr su racional aprovechamiento y conservación integral. Todas las aguas quedan sometidas al régimen de la presente Ley, independientemente de su origen, estado físico o ubicación, sean superficiales, subterráneas, corrientes, estancadas, fósiles o termales, por ser éstas fases del ciclo hidrológico.

Razones y comentarios:

Se propone la reforma del Artículo 1 para incluir una definición más completa del objeto de la Ley.

En el Artículo 2 se establece:

Artículo 2: Todas las aguas son bienes de dominio público de la Nación.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 2: Todas las aguas son del dominio público de la Nación.

Razones y comentarios:

Se elimina el calificativo “bienes”, toda vez que las aguas son recursos y riquezas, de esta forma se evita una errónea interpretación que confunda su régimen jurídico, al mismo tiempo permite adecuarla al mandato constitucional de los artículos 106 y 136 (ordinal 10) de la Constitución Nacional.

En el Artículo 3 se establece:

Artículo 3: Los lechos y riberas que forman los cauces son también bienes del dominio público. Se exceptúan únicamente los cauces por los cuales sólo discurran aguas pluviales y los de arroyos y manantiales, pero éstos únicamente dentro del predio donde nazcan y sólo en la extensión que en cada caso fije el Ejecutivo Nacional.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 3: Con el objeto de proteger las aguas y los suelos así como las interacciones ecológicas entre la vegetación, en particular los bosques, la fauna silvestre y la acuática de la cual depende la conservación de estos recursos, se crea como Área Bajo Régimen de Administración Especial las Zonas Protectoras de Cuerpos de Agua, las cuales comprenden:

- 1) Los espacios territoriales de los lechos y las riberas de los ríos y manantiales que conforman los cauces, así como sus márgenes en una extensión mínima de cien (100) metros de radio de los contornos del manantial o naciente de agua; de cien (100) metros medidos desde el borde del cauce de los ríos navegables y de cincuenta (50) metros para los no navegables sean permanentes o intermitentes.
- 2) Las superficies ocupadas por los lagos, lagunetas, lagunazos, marismas, lagunas costeras, salinas, salinetas, estuarios, embalses artificiales y sus márgenes en una extensión mínima de cincuenta (50) mts. medidos a partir del borde de las aguas en el nivel máximo alcanzado en sus condiciones naturales.
- 3) Los espacios territoriales que sean declarados por el Ejecutivo Nacional como Zonas Protectoras de los Cuerpos de Agua, con el objeto de proteger las aguas que por él discurran o aquellas aguas sobre las cuales tales espacios puedan tener incidencia determinante.

Parágrafo Primero: En las zonas rurales a que se refiere los ordinales 1° y 2° podrán efectuarse las actividades previstas en el Reglamento de la Ley y cualquier restricción a las mismas deberá ser establecida por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Parágrafo Segundo: En el mismo decreto donde se declaran las Zonas Protectoras de Cuerpos de Agua, conforme a lo establecido en el ordinal 3°, se fijará el término para la publicación del respectivo Reglamento de Uso, sin el cual la declaratoria no producirá efecto de limitación legal a la propiedad.

Parágrafo Tercero: Las regulaciones respecto al uso establecidas en este artículo son limitaciones legales a la propiedad rural y no producen derecho a indemnización, salvo los casos establecidos en leyes especiales.

Parágrafo Cuarto: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables es el ente responsable de la administración y manejo de las Zonas Protectoras de Cuerpos de Agua.

Razones y comentarios:

Se considera recomendable modificar este artículo por los múltiples planteamientos de hechos reales acaecidos y el cambio de la titularidad privada de los pequeños cauces, por un régimen más general previsto en la Ley de Ordenación del Territorio; sin embargo, este artículo guarda estrecha relación con la normativa establecida para las obras hidráulicas, así como con toda actividad que se realice en los cauces y con los recursos hidráulicos, viéndolos no aisladamente, sino en el contexto del ambiente y de la interrelación de todos los recursos naturales, en áreas que tienen que ser ordenadas y normadas de una manera tal que permita una administración planificada de los recursos, preservar aquellos que constituyan ecosistemas que no pueden admitir modificaciones y así mismo conservar, defender y mejorar los ecosistemas naturales o creados por el hombre tales como los necesarios para las actividades agrícolas a fin de lograr un óptimo aprovechamiento de sus recursos naturales. También se ha considerado que requiere una prioridad de tratamiento un área territorial definida para conservar, desarrollar o modificar los ecosistemas o para evitar que alguno pueda ser modificado desfavorablemente hasta su destrucción innecesaria y perjudicial, pero evitando confundir por daños ambientales las actividades agrícolas o urbanas racionalmente realizadas o permisadas de acuerdo con un programa preestablecido.

En el Artículo 67 se establece:

Artículo 67: El Ejecutivo Nacional podrá determinar los perímetros de las zonas inundables y reglamentar el uso de los terrenos situados en ellas, el cual quedará limitado en cuanto a su explotación y a la posibilidad de edificar en ellos. Para llevar a cabo las obras, edificaciones o plantaciones que hayan de ejecutarse dentro de esos perímetros, será necesaria la autorización del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 4: El Ejecutivo Nacional podrá determinar los perímetros de las zonas inundables y reglamentar el uso de los terrenos situados en ellas, el cual quedará limitado en cuanto a su explotación ya la posibilidad de edificar en ellos. Para llevar a cabo las obras, edificaciones o plantaciones que hayan de ejecutarse dentro de esos perímetros, será necesaria la autorización del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en cumplimiento de los planes rectores de abastecimiento de agua, cloacas y drenaje rural y de ordenación del territorio, de acuerdo con lo previsto en los artículos 12 y 13.

Parágrafo Único: Las áreas necesarias para la protección de las cañadas, vaguadas, cañaotes o cañadotes, mientras las aguas fluyen superficialmente y de los cauces de los cursos naturales de las aguas en el medio urbano deberán determinarse en los planes rectores de drenaje que elabore el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en las extensiones siguientes:

- 1) Para las vaguadas, cañadas, cañaotes o cañadotes, mientras las aguas fluyan por la superficie del terreno y con cuencas contribuyentes inferiores a tres (3) kilómetros cuadrados, en el área comprendida de los tres (3) metros medidos a ambos lados, contados desde la línea de mayor pendiente del terreno.
- 2) Para los cauces naturales con cuencas tributarias comprendidas entre tres (3) y diez (10) kilómetros cuadrados, dentro del área comprendida de cuatro y medio (4.5) metros, a ambos lados, contados desde la línea de mayor pendiente. Para los de cuenca tributaria comprendida entre los diez (10) y cien (100) kilómetros cuadrados, en el área comprendida dentro de los seis (6) metros medidos de cada lado del borde exterior del cañón del curso natural.
- 3) Para los cauces naturales con cuencas tributarias entre cien (100) y dos mil (2.000) kilómetros cuadrados, en el área comprendida dentro de los cincuenta

(50) metros a cada lado del eje del curso natural. Para los cauces con cuencas tributarias mayores de dos mil (2.000) kilómetros cuadrados, se regirán en un todo por lo establecido en los artículos 5 y 67.

4) Cuando el cauce del curso natural de las aguas haya sido reemplazado por una canalización, embaulado, zampeado, rectificación, desvío o cualquier otra obra artificial de conducción de las aguas, podrán reducirse las áreas de protección establecidas a diez (10) metros, cuando el área tributaria sea de hasta dos mil (2.000) kilómetros cuadrados o a quince (15) metros si el área tributaria es mayor de 2.000 kilómetros cuadrados a ambos lados medidos desde el borde más exterior de la obra artificial de conducción, cuando su capacidad sea igual o mayor que la del cauce natural reemplazado o modificado.

Si la capacidad fuese menor se regirá por lo establecido en el artículo 67.

Parágrafo Segundo: Las áreas de protección a ambos márgenes, establecidas en el párrafo anterior, son las mínimas y sólo podrán ser modificadas de acuerdo con las directrices e indicaciones del Plan Rector Básico de Drenaje que elabore el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en cada caso.

Parágrafo Tercero: En ningún caso se deberán permitir edificaciones sobre los cursos de agua y de las áreas necesarias de protección, con excepción de las obras de carácter público que por su naturaleza así lo exijan, tales como viaductos, puentes y pontones y los embaulados o alcantarillados de las aguas de lluvia.

Razones y comentarios:

Se ha completado este artículo para compatibilizarlo con el artículo 13 de esta ley.

Se han agregado tres párrafos para definir una competencia en los planes de drenaje urbano; además, muchos han sido los conflictos y los juicios motivados por una falta de definición de los términos jurídicos de cañada, vaguada, cañaote y cañadote, arroyo, quebrada, caño, estero, río y estuario, pozo, jagüey, casimba, etc.; numerosos han sido también los planteamientos hechos ante la Comisión y aun por sus propios miembros pidiendo una definición de los términos.

Se podría proponer hacer un vocabulario como hacen las leyes del *common law* o algunas ordenanzas municipales tal como la que rige para el Distrito Federal para las edificaciones civiles, pero no es tradición para leyes nacionales aunque ésta sea una ley especial que va a reglamentar

la Ley Orgánica del Ambiente y de apoyo a la Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio.

A algunos colaboradores jurídicos les ha parecido demasiado reglamentado éste artículo, pero como existen tantos términos no difundidos en Venezuela se ha considerado que es procedente y recomendable.

En el Artículo 4 se establece:

Artículo 4: Se declaran de utilidad pública todas las obras y actividades necesarias para el aprovechamiento, control y protección de los recursos hidráulicos.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 5: Se declaran de utilidad pública todas las obras, actividades, y servicios necesarios para el aprovechamiento, uso, control, protección y restauración de los recursos hidráulicos.

Razones y comentarios:

Sólo se han agregado los términos “servicios”, “uso” y “restauración” para hacerlo concordante con el resto de la ley.

En el Artículo 5 se establece:

Artículo 5: Los usos y aprovechamientos de las aguas se realizarán conforme a lo que establezca el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. La planificación de los recursos hidráulicos se llevará a cabo siguiendo las directrices del sistema nacional de planificación.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 6: Las finalidades y los usos del aprovechamiento de las aguas se realizarán conforme a lo que establezca el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. La planificación de los recursos hidráulicos formará parte

del sistema nacional de planificación y responderá a las estrategias, directrices y lineamientos del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente y del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

Razones y comentarios:

Se ha tratado con la nueva redacción de darle mayor concreción a la planificación de los recursos hidráulicos, como parte del sistema nacional de planificación, no siendo por consiguiente una planificación separada sino imbricada con la planificación económica y social, dentro de una concepción ambiental y como coadyuvante a la ordenación del territorio.

TÍTULO II. SISTEMA NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA HIDRÁULICA

CAPÍTULO I ■ Disposición General

En el Artículo 6 se establece:

Artículo 6: El Ejecutivo Nacional atenderá a la defensa y conservación de los recursos hidráulicos cuya explotación estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 7: El Ejecutivo Nacional atenderá a la defensa, conservación, mejoramiento, restauración y recuperación de los recursos hidráulicos, cuyo aprovechamiento estará dirigido primordialmente al beneficio colectivo de los habitantes del país. Llevará a cabo la administración de los recursos hidráulicos mediante la planificación, formulación de los programas de inversión, otorgamiento y vigilancia de su aprovechamiento, garantizando la calidad del recurso y velando por la protección contra sus efectos nocivos.

Razones y comentarios:

Es conveniente establecer con claridad la política hidráulica en cuanto a sus objetivos y definir los medios para lograrlo. La política hidráulica comprende una administración planificada del recurso agua, así como todas las acciones necesarias para planificar, ordenar fines y usos para el aprovechamiento del recurso y prever un orden de prioridades; así como su interacción con otros recursos naturales, de manera de garantizar un máximo aprovechamiento razonablemente económico y social. La política hidráulica también comprenderá la formulación del programa único de inversiones en obras hidráulicas.

CAPÍTULO II ■ De la Administración de la Política Hidráulica

En el Artículo 7 se establece:

Artículo 7: La planificación de los recursos hidráulicos será integral, tanto en los objetivos como en los medios que a tal fin se establezcan, y fijará las prioridades de los usos y las formas de aprovechamiento.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 8: La planificación de los recursos hidráulicos deberá ser integral, prospectiva y estratégica, tanto en los objetivos, como en los modos y fines que deben lograrse con su aprovechamiento; estará enmarcada dentro de las estrategias y directrices de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y dará los elementos de juicio en cuanto al aprovechamiento de las aguas para la ordenación del territorio.

Razones y comentarios:

En la nueva redacción se hace notar la diferencia entre fines y usos. En la gestión de un recurso del dominio público, imprescindible para la vida, lo determinante son los fines que tiene que cumplir para coadyuvar a las políticas de producción de los diversos sectores económicos y los usos son los medios para lograr esos fines, dentro de un sistema político pluralista, debe ser estratégica para adaptar las respuestas a las normas y a las inversiones e ir así acumulando experiencia para el logro de una real ordenación del territorio.

En el Artículo 8 se establece:

Artículo 8: La planificación de los recursos hidráulicos se concretará en un plan de ordenación a largo plazo que será único para todo el territorio nacional, y expresará las directrices de la política de aguas.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 9: La planificación de los recursos hidráulicos se concretará en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, el cual es a largo plazo,

prospectivo, estratégico y deberá dar cumplimiento a los lineamientos, estrategias y directrices del Sistema Nacional de Planificación y del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, y dar las bases para que el Plan Nacional de Ordenación del Territorio pueda concretar espacialmente los planes sectoriales de los usuarios de las aguas.

Razones y comentarios:

Se trata de uniformar la terminología utilizada en la ley y concretar el término política hidráulica, expresión española de principios de siglo expuesta por Lucio Costa. Manuel Lorenzo Pardo decía, en marzo de 1930: “Después de Costa no se puede ni se debe hablar de política hidráulica; él abrió y cerró el ciclo del apostolado” (*Nueva política hidráulica*. La Confederación del Ebro). Sin embargo, es necesario hacer con el Plan Nacional de los Recursos Hidráulicos, como se hizo con el artículo anterior, dar el ámbito y alcance del plan y su necesaria coordinación e imbricación con los otros planes y particularmente, en relación con los planes espaciales, los planes de los diversos sectores económicos con el aprovechamiento y uso del agua.

En el Artículo 9 se establece:

Artículo 9: El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos debe fijar las estrategias nacionales y regionales que permitan conocer la cantidad, calidad, ubicación y potencial energético de los recursos hidráulicos; establecer el balance de demandas y disponibilidades para cubrir las necesidades del país; determinar finalidades, usos y prioridades a los que deben ser destinados los volúmenes de agua disponibles; fijar bases para protección contra los efectos perjudiciales de las aguas para proteger las aguas contra la acción del hombre y reconocer el valor que tiene el agua.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 10: El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos debe fijar las estrategias nacionales y regionales que permitan conocer la cantidad,

calidad, ubicación y potencial energético de los recursos hidráulicos; establecer el balance de demandas y disponibilidades para cubrir las necesidades actuales y futuras del país; determinar las finalidades, usos y prioridades a los que deben ser destinados los volúmenes de agua disponibles, en un todo, de acuerdo con los objetivos de la ordenación del territorio nacional, fijar bases para la protección contra los efectos perjudiciales de las aguas, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, establecer las medidas para proteger las aguas contra la acción del hombre y reconocer el valor del agua.

El plan fijará y concretará también todos los extremos anteriores dentro del ámbito regional que el propio plan establezca, señalando los fines a los que se destinen los recursos hidráulicos disponibles.

Razones y comentarios:

El primer término agregado a este artículo es para conciliar el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos con la ordenación del territorio con criterio prospectivo, previsto en la Ley Orgánica del Ambiente en su artículo 7. La parte final tiene por objeto señalar la concreción del plan dentro del ámbito regional. De esta manera se podrán establecer las prioridades de los usos dentro de las estrategias y directrices del plan regional de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, tomando en consideración las necesidades y demandas de los diversos sectores económicos, sin perder de vista que el plan nacional se desglosa en planes regionales; en ningún caso debe entenderse que el plan nacional es una “sumatoria” de planes regionales; por el contrario, se ha establecido que los planes regionales, en mayor detalle que el plan nacional, deben ser concebidos dentro de la concepción de “planificación regional con una óptica o visión nacional”, por cuanto el plan nacional es cualitativamente diferente.

- — Como Artículo 11 se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 11: Las transferencias naturales o artificiales dentro de una misma cuenca y los trasvases de recursos hidráulicos de una a otra de las áreas regionales o subregionales, establecidas en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, sólo podrán acordarse cuando se conozcan y evalúen las disponibilidades

y demandas presentes y futuras de las cuencas suministradoras y receptoras, se defina favorablemente la viabilidad técnica ambiental, económica y social del proyecto, debiendo evitarse, en todo caso, perjuicios a la cuenca suministradora. La ordenación de las citadas transferencias o trasvases se llevará a cabo con estricto cumplimiento a lo establecido en esta ley.

Razones y comentarios:

En todo caso, cuando una cuenca hidrográfica está dividida por una región, una subregión o una unidad hidrográfica, el agua que pasa de una unidad administrativa a otra será considerada como una transferencia y estará sometida al mismo régimen.

Es conveniente, para una mayor coherencia, ubicar el artículo 14 ya modificado del proyecto original a continuación del artículo 10 de este proyecto, que establece el contexto del plan, el ámbito de los planes regionales y la necesidad de considerar las peculiaridades regionales y locales, pero siempre con una visión nacional.

El Artículo 10 pasa a ser el Artículo 12, el cual establece:

Artículo 10: El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y los planes y programas que lo desarrollen deben ser aprobados por el Ejecutivo Nacional. El Plan Nacional se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 12: El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos será aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante Decreto y se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Por Resoluciones se establecerán los procedimientos para la aprobación de los planes, programas y proyectos que desarrollen y concreten el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

Razones y comentarios:

Es conveniente definir y establecer un procedimiento ágil que formalice la aprobación de los planes y programas que desarrollan y complementan el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

En el Artículo 11 se establece:

Artículo 11: Todos los planes, programas y proyectos que se elaboren para el aprovechamiento, ordenación, desarrollo, utilización y conservación de los recursos hidráulicos, deberán adaptarse a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 13: Los planes de ordenación del territorio con fines de desarrollo, tales como los agrícolas, energéticos, industriales, así como los planes urbanísticos de cualquier tipo, deberán ajustarse a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y a los planes, programas y proyectos que lo complementen y desarrollen.

Parágrafo único: Los planes rectores de ordenamiento y desarrollo urbano local deberán tomar en cuenta la ubicación y operación de las obras hidráulicas necesarias para los acueductos, cloacas y drenajes y las de prevención, control y defensa contra las crecidas o desbordamiento de los cursos por el agua, previstas en los planes rectores de drenaje urbano y rural, así como sus recomendaciones y directrices respecto al uso y delimitación de las áreas inundables, de acuerdo con lo previsto en los artículos 71 y 72.

Las autoridades urbanísticas nacionales, regionales, estatales y municipales deberán coordinar los programas y realizar las obras hidráulicas, especialmente cuando sirven a más de un municipio, de acuerdo con los planes rectores de abastecimiento de agua, cloacas y el drenaje rural y urbano que realice el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Razones y comentarios:

Este artículo tiene por objeto coordinar el Plan Nacional de los Recursos Hidráulicos y los planes regionales, con otros planes que ordenan actividades que en diversas formas utilizan los recursos hidráulicos.

Múltiples han sido los conflictos administrativos en la aplicación del artículo 17 de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas y de los artículos 46, 47 y 48 de su Reglamento. Esta ley no establece diferencia para la protección de los diferentes cursos de agua, cualquiera que sea su ubicación, así como su magnitud, si está en el medio urbano o en el medio rural. El espíritu y la redacción es específicamente forestal y rural, y la protección

de las aguas es enfocado desde este punto de vista, como puede deducirse de la Exposición de Motivos de la ley y de las discusiones en el Congreso de la República. Resulta evidente del texto del artículo que aquí se propone que, con el establecimiento de la obligación de que en los planes rectores de ordenamiento y desarrollo urbanístico se tomen en cuenta la ubicación y las modalidades de funcionamiento de las obras de defensa contra inundaciones y la necesidad de determinar las áreas inundables y sus usos, se persigue suprimir la notada fuente de conflictos que deriva de la deficiente legislación existente.

Introduciendo este párrafo se ha tratado de resolver y aclarar estos planteamientos y prever conflictos, dando mayor seguridad jurídica a los beneficiarios actuales y potenciales, especialmente en el medio urbano.

La Ley Orgánica del Régimen Municipal hace necesaria la inserción de este párrafo único.

En el Artículo 12 se establece:

Artículo 12: A los efectos de la aplicación de esta Ley, se dividirá el territorio nacional en sistemas y unidades de administración hidráulica. Todo plan, proyecto y programa concreto para el aprovechamiento del recurso, debe estar referido a un mismo sistema o unidad de administración hidráulica.

- — Se propone su modificación de la forma siguiente:

Artículo 14: A los efectos de la aplicación de esta ley, se dividirá el territorio nacional en sistemas y unidades de administración hidráulica. Todo plan, proyecto o programa concreto para el aprovechamiento del recurso, debe estar referido a un mismo sistema o unidad de administración hidráulica, cualesquiera que sean los fines o usos a que se destine el recurso.

Razones y comentarios:

Es necesario definir el ámbito de la gestión de los planes indicados en el artículo anterior, dentro de las unidades y sistemas de administración hidráulica. Los planes que se refieran a los sectores económicos específicos, o los que comprendan varios de ellos, deberán ubicarse en unidades

de administración hidráulica o dentro de los linderos de un sistema de administración hidráulica, tomando en consideración las disponibilidades y requerimientos del recurso para dar cumplimiento a la estrategia de su óptimo aprovechamiento, dentro de la circunscripción de estas áreas territoriales.

En el Artículo 13 se establece:

Artículo 13: Para desarrollar el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos se elaborará el Programa Único de Inversiones de Obras Hidráulicas, el cual detallará las acciones concretas e inversiones a realizar.

El Programa Único de Inversiones de Obras Hidráulicas se desglosará sectorial y regionalmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior y deberá ser revisado a los cinco años de su vigencia, o antes, si circunstancias imprevistas así lo imponen.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 15: Para desarrollar el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos se elaborará el Programa Único de Inversiones de Obras Hidráulicas, el cual detallará las acciones concretas e inversiones a realizar.

El Programa Único de Inversiones en Obras Hidráulicas se desglosará regional y sectorialmente de acuerdo con lo establecido en los artículos anteriores y deberá ser revisado a los cinco años de su vigencia, o antes, si las circunstancias así lo imponen.

Razones y comentarios:

Este artículo obliga a establecer una normativa para obras hidráulicas, puesto que las obras requeridas que se realizan de acuerdo con las asignaciones y las concesiones tienen que ser conocidas para elaborar el Programa Único de Inversiones de Obras Hidráulicas y obras conexas, tanto las que sean realizadas por la administración pública, como aquellas que sean ejecutadas por la iniciativa privada. Se pensó ubicar este artículo a continuación del artículo 9, pero se prefirió previamente definir otros tipos de planes en vista de que el Programa Único de Inversiones tiene que concretar y ser coadyuvante efectivo de todos ellos.

En el Artículo 14 se establece:

Artículo 14: Las transferencias de recursos de una a otra de las áreas regionales o subregionales establecidas en el plan, sólo podrán acordarse cuando se conozca y evalúen las disponibilidades y demandas presentes y futuras de las cuencas suministradoras y receptoras, se defina favorablemente la viabilidad técnica, económica y social del proyecto, y se trate de evitar, en todo caso, perjuicios a la cuenca suministradora. La ordenación de las citadas transferencias se llevará a cabo con estricto cumplimiento de lo establecido en esta Ley.

Razones y comentarios:

Este artículo modificado ha pasado a ser el 110 del proyecto que propone la Comisión. Los comentarios constan en el lugar respectivo.

CAPÍTULO III ■ De los Órganos del Sistema de Administración

En el Artículo 15 se establece:

Artículo 15: La administración de la política hidráulica corresponde al Presidente de la República quien la ejercerá a través del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 16: La administración de la política hidráulica corresponde al Presidente de la República quien la ejercerá por órgano del Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Razones y comentarios:

Se ha cambiado el término de Ministerio por el de Ministro, porque es éste y no la dependencia quien constituye el órgano de ejecución del Presidente de la República, conforme al artículo 193 de la Constitución.

En el Artículo 16 se establece:

Artículo 16: Es competencia del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables:

- 1° La elaboración y actualización del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.
- 2° La aprobación de los estudios, planes, programas o proyectos elaborados por cualquier entidad o persona, sea pública o privada, y que se relacionen directamente con el aprovechamiento, explotación y uso de los recursos hidráulicos.
- 3° La elaboración del Programa Único de Inversiones en Obras Hidráulicas, tarea en la cual estará asistido por un comité interministerial constituido al efecto.
- 4° El otorgamiento de las concesiones de aprovechamiento de las aguas y, en su caso, la asignación de los recursos a otros órganos de la Administración Central.
- 5° La vigilancia y control de los aprovechamientos de forma que en todo momento se realicen conforme a las disposiciones de carácter general y las condiciones individuales establecidas en las concesiones o asignaciones otorgadas.
- 6° La finalidad del valor del agua, de acuerdo con los criterios establecidos en la presente Ley y mediante las fórmulas que se establezcan en el Reglamento.
- 7° La realización de toda clase de estudios y proyectos de aprovechamiento de los recursos hidráulicos que deba realizar la Administración Central.
- 8° La ejecución, explotación, manejo y conservación de las obras hidráulicas que corresponda realizar a la Administración Central o encomendar tales cometidos a otros órganos de la misma o a los organismos autónomos especializados.
- 9° La policía de las aguas, de los cauces y de las márgenes.

■ Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 17: Corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en ejercicio de la Autoridad Nacional de las Aguas, la ejecución de las funciones siguientes:

- 1° La elaboración y actualización del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y de sus planes regionales.

- 2° La aprobación de los estudios, planes, programas o proyectos elaborados por cualquier entidad o persona, sea pública o privada, y que se relacionen directamente con el aprovechamiento, uso, control, protección y restauración de los recursos hidráulicos.
- 3° La elaboración del Programa Único de Inversiones en Obras Hidráulicas, para lo cual contará con la asistencia de un comité interministerial constituido al efecto.
- 4° El otorgamiento de las concesiones de aprovechamiento o uso de los recursos hidráulicos, de forma que en todo momento se realicen conforme a las disposiciones de carácter general y a las condiciones establecidas en las concesiones o asignaciones otorgadas.
- 5° La vigilancia y control de los aprovechamientos y de las obras hidráulicas, de forma que en todo momento se realicen conforme a las disposiciones de carácter general y a las condiciones establecidas en las concesiones o asignaciones otorgadas.
- 6° La fijación del valor del agua, de acuerdo con los criterios establecidos en la presente ley y de conformidad con las normas que se establezcan mediante resolución.
- 7° La realización de los estudios y proyectos de aprovechamiento de los recursos hidráulicos que debe realizar la Administración Central.
- 8° La programación, ejecución, explotación, uso, manejo, guarda, mantenimiento y conservación de las obras hidráulicas que corresponda realizar a la Administración Central o encomendar tales cometidos a otros órganos de la misma o a los organismos descentralizados competentes en la materia.
- 9° La policía de las aguas, de los cauces y de las márgenes.
- 10° La creación de los Jurados de Aguas y la reglamentación de su organización y funciones.
- 11° La constitución de los órganos de participación de los usuarios en la administración del recurso, y la reglamentación de su organización y funcionamiento.
- 12° Las demás atribuciones que le señalen las leyes para el mejor ejercicio de la autoridad de las aguas.

Razones y comentarios:

Dentro de las competencias del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables cabe incluir la vigilancia de las obras

hidráulicas durante el proceso de fijación de objetivos, proyectos, construcción y de la operación y mantenimiento, así como del control del cumplimiento de los fines previstos en el plan y fijados en las concesiones o asignaciones.

Es de especial significación en la política hidráulica, dentro de la política nacional del ambiente, la conservación, defensa, mejoramiento y restauración de las aguas para lograr su óptimo aprovechamiento.

Cabe destacar igualmente, dentro de las competencias del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la creación de los Jurados de Aguas, insistiendo siempre en la importancia de éstos en el adecuado aprovechamiento de los recursos hidráulicos como se presenta en el numeral 10 de este artículo; así mismo se ha constatado la conveniencia y necesidad de la participación organizada de los usuarios en las responsabilidades de la administración de las aguas.

En el Artículo 17 se establece:

Artículo 17: Todos los organismos y entidades públicos y privados, están obligados a facilitar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables la información necesaria para llevar a cabo la planificación de los recursos hidráulicos.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 17: Todos los organismos y entidades públicos y privados están obligados a facilitar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables la información necesaria para llevar a cabo la planificación de los recursos hidráulicos. El referido ministerio a los fines indicados tendrá la facultad de exigir o convenir con diversos organismos o entidades públicos o privados la realización de determinados estudios o proyectos dentro de sus respectivas competencias o especialidades.

Razones y comentarios:

Se consideró que la sola acción de receptor de información para planificar, por parte del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables no era suficiente, de allí que se adicionara una facultad “activa” a fin de poder concertar con otros organismos de la Administración

Central, de la Administración Descentralizada y de las entidades privadas, cuando los planes de éstos requieran estudios que no estuviesen previstos en los programas por el Ministerio del Ambiente; se faculta a este ministerio para concretar la realización, por parte de otros organismos, de estudios necesarios de acuerdo con sus prioridades; especialmente es importante este agregado para atender las exigencias de CORDIPLAN, como organismo rector de la planificación económica y social del país y por consiguiente definidor de las inversiones para la infraestructura.

En el Artículo 18 se establece:

Artículo 18: El Consejo Nacional de los Recursos Hidráulicos, que estará adscrito al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, será el órgano asesor del Ejecutivo Nacional en política hidráulica y en la determinación de las estrategias que contenga el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y los planes, programas y proyectos que lo desarrollen.

El Consejo estará integrado por el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, quien lo presidirá, y por las demás personas que designe el Presidente de la República.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 19: Se crea el Consejo de Planificación Nacional para el Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, adscrito al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el cual será el órgano asesor del Ejecutivo Nacional en la formulación de la política hidráulica y de las estrategias que contenga el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y de los planes, programas y proyectos que lo desarrollen.

El Consejo constará de dos Comités: El Comité para la Planificación y Ordenación de los Recursos Hidráulicos y el Comité para la Programación de las Inversiones en Obras Hidráulicas.

El Consejo de Planificación Nacional para el Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos estará presidido por el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables e integrado, además, por las personas que designe el Presidente de la República para la constitución de los correspondientes comités.

Razones y comentarios:

El nombre del consejo sufre una variación, al denominarse “Consejo de Planificación Nacional para el Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos”. Se consideró procedente desglosarlo en dos comités; uno de ellos será el asesor para la planificación y ordenación de los recursos hidráulicos, y el otro asesorará la elaboración del Programa Único de Inversiones de Obras Hidráulicas. De esta manera en el consejo se integran las labores de misión y gestión atribuidas al ministerio, en relación con la administración planificada de los recursos hidráulicos.

El Título III determina:

De la Administración del Uso del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

TÍTULO III. DEL APROVECHAMIENTO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DEL USO DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS

CAPÍTULO I ■ Disposiciones Generales

- Como Artículo 20 se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 20: El aprovechamiento y la administración del uso de los recursos hidráulicos se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en la presente ley y con las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y en los planes, programas y proyectos que lo desarrollen.

Razones y comentarios:

Uno de los principios fundamentales que se persigue establecer en la ley es la importancia del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, como instrumento rector de la política y administración de las aguas; por ello la necesidad evidente de consagrar dentro de este título la vinculación de los aprovechamientos al plan, pues de lo contrario se corre el riesgo de una administración disociada de aquél que no garantizará el óptimo aprovechamiento del recurso agua.

En el Artículo 19 se establece:

Artículo 19: El Ejecutivo Nacional podrá excluir de cualquier tipo de

aprovechamiento determinadas cuencas hidrográficas y adoptar las medidas previstas en el artículo 64 de esta ley. Asimismo, podrá reservar el aprovechamiento de los caudales que al efecto señale para fines específicos o para su ulterior asignación o concesión a entes públicos. En tales casos, y cuando el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos no establezca la utilización inmediata de los caudales reservados, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá autorizar su uso temporal.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 21: El Ejecutivo Nacional podrá excluir de cualquier tipo de aprovechamiento, determinadas cuencas hidrográficas o parte de ellas, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de esta ley. Asimismo, podrá reservar el aprovechamiento de los caudales que al efecto señale a fines específicos o para su ulterior asignación o concesión a entes públicos. En tales casos y cuando el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos no establezca la utilización inmediata de los caudales reservados, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá autorizar su uso temporal.

Razones y comentarios:

Los argumentos esgrimidos a favor de la revocatoria de cualquier autorización, dada a título precario, de acuerdo con este artículo no se puede bajo ninguna circunstancia comprometer el pago de indemnización alguna, en las autorizaciones que se otorguen se hará constar esta circunstancia.

- Como Artículo 22 se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 22: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables formulará los programas de operación de las distintas unidades y sistemas de administración hidráulica y coordinará su funcionamiento regionalmente. Los indicados programas serán de obligatorio cumplimiento para todos y cada uno de los concesionarios o asignatarios de aprovechamiento de recursos hidráulicos.

Razones y comentarios:

En el artículo 12 del proyecto presentado por el Ejecutivo Nacional, se señala la división del territorio a los efectos de la aplicación de la ley, en “sistemas” y “unidades de administración hidráulica”. Con la incorporación de este artículo se define la forma de operación de los mismos dentro de su área territorial funcionando de conjunto; asimismo se establece la integración de los sistemas de administración hidráulica confederándose regionalmente de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 para los planes regionales.

CAPÍTULO II ■ De los Usos Comunes y de los que corresponden al Propietario donde caen las Aguas

En el Artículo 20 se establece:

Artículo 20: Todos pueden utilizar las aguas, sin necesidad de autorización alguna, para los usos propios de la vida doméstica, para abreviar ganado y para la navegación menor. Se dejan a salvo las regulaciones especiales contenidas en la Ley de Navegación, en la Ley de Pesca, en la legislación sanitaria nacional y en otras leyes, sin perjuicio de las atribuciones de vigilancia y control de los recursos que en todo caso corresponden al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Los usos comunes de las aguas a los que se refiere este artículo se realizarán sin detener ni cambiar su curso, sin deteriorar su calidad y sin excluir a otros usuarios su ejercicio de derecho iguales.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 23: Todos pueden utilizar las aguas, sin necesidad de autorización alguna, para los usos propios de la vida doméstica, para abreviar ganado y para la navegación menor. Se dejan a salvo las limitaciones establecidas por las regulaciones especiales contenidas en la Ley Orgánica del Ambiente, en la Ley de Navegación, en la Ley de Pesca, en la legislación sanitaria nacional y demás leyes que incidan sobre la materia, sin perjuicio de las atribuciones de vigilancia y control de los recursos que en todo caso corresponden al Ministerio del Ambiente y de los Recursos

Naturales Renovables. Los usos comunes de las aguas a las que se refiere este artículo se realizarán sin detener ni cambiar su curso, sin deteriorar su calidad y sin excluir a otros usuarios del ejercicio de sus derechos.

Razones y comentarios:

La inclusión de las “limitaciones establecidas” por las leyes en esta materia, y especialmente por la Ley Orgánica del Ambiente, tiende a aclarar el alcance de la salvedad, es decir, la permanencia de limitaciones que por razones específicas establezcan otras leyes en cuanto al uso común. Anteriormente no se definía el tipo de regulaciones especiales que se dejaban como salvedad al libre uso de las aguas que contempla este artículo, lo cual podía ocasionar interpretaciones confusas.

En el Artículo 21 se establece:

Artículo 21: La utilización común de las aguas está sometida a las regulaciones y limitaciones de la policía administrativa. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en coordinación con las demás autoridades competentes en la materia, podrá, por razones de salubridad o seguridad, excluir de los usos comunes determinados cuerpos de agua o sectores de los mismos.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 24: La utilización común de las aguas está sometida a las regulaciones y limitaciones de la policía administrativa conforme al ordinal 9° del artículo 17 de esta ley. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en coordinación con las demás autoridades competentes en la materia, podrá, por razones de salubridad o seguridad, excluir de los usos comunes, determinados cuerpos de agua o sectores de los mismos.

Razones y comentarios:

Sin comentarios.

En el Artículo 22 se establece:

Artículo 22: El propietario de un predio podrá utilizar las aguas de los arroyos y manantiales que nazcan en él, pero no podrá conducir las a otros predios ni almacenarlas, ni alterar su curso, sin autorización expresa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

- Se propone su modificación de la forma siguiente:

Artículo 25: El propietario de un predio podrá utilizar las aguas de los manantiales, arroyos, cañadas y pequeñas quebradas que nazcan en él, de conformidad con las regulaciones señaladas en los artículos anteriores, pero no podrá conducir las a otro predio, ni alterar su uso, ni su régimen, sin autorización expresa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y en ningún caso podrá enajenar o ceder el agua o el uso que a él le corresponda.

Parágrafo Único: Cuando los predios estén ubicados dentro de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, declaradas conforme al artículo 3° de esta ley, se requerirá autorización del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para el aprovechamiento de las aguas, siendo necesario, en todo caso, que el aprovechamiento sea compatible con los fines de la declaratoria.

Razones y comentarios:

El libre uso del agua no puede ser tal que perjudique derechos de otros o viole normas de policía establecidas en beneficio de la colectividad; por ello, es conveniente insistir en que es necesario acotar el principio que consagra este artículo y que se deriva del artículo 106 de la Constitución Nacional. Igualmente por el carácter de recurso del dominio público, el agua no puede ser objeto de libre negociación. Se trata de un recurso vital que aun en pequeña cantidad no puede ser negociable sin correr el riesgo de convertirse en un instrumento perjudicial y de enriquecimiento sin causa. Este artículo establece una liberalidad en cuanto al principio general de que de las riquezas nacionales, y entre éstas las aguas, sólo pueden aprovecharse o explotarse por vía de concesión o asignación. Tal liberalidad consiste en que el propietario de una finca o predio podrá usar libremente las aguas de los manantiales, arroyos, cañadas y pequeñas quebradas que nazcan dentro de su propiedad; la autorización exigida representa sólo una limitación a estos aprovechamientos; sigue esta normativa

legal la tradicional costumbre de legislación en la materia, consistente en separar el régimen de aprovechamiento de ríos, caños y cuerpos de agua, de los arroyos, riachuelos y pequeñas quebradas como una extensión a “los usos comunes”. Asimismo, podría liberalizarse la autorización, otorgándose con la simple presentación de los planos de las obras hidráulicas que se pretenda realizar, elaborados de acuerdo con las “normas técnicas nacionales” que al efecto dicte el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, debiéndose fijar en dichas normas: la altura de las presas, los cálculos hidrológicos, los volúmenes que podrían almacenarse, la capacidad del aliviadero, los caudales que podrían explotarse de los manantiales, arroyos, riachuelos, cañadas y pequeñas quebradas y, por extensión de éstos, las aguas subterráneas que pasan a través del predio, pero únicamente para el uso dentro de los linderos de su propiedad. Planteamientos similares se establecen en el Anteproyecto de Ley de Aguas de España y en la Ley de Aguas de Texas (USA).

En el Artículo 23 se establece:

Artículo 23: Todos tienen derecho a utilizar y almacenar las aguas pluviales que se precipiten en sus predios, con las limitaciones establecidas en los artículos 20 y 21 de esta ley. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, por razones técnicas, podrá limitar el volumen de almacenamiento a que se refiere este artículo.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 26: Todos tienen derecho a utilizar y almacenar las aguas pluviales que se precipiten en sus predios de conformidad con las regulaciones establecidas en los Artículos 23, 24 y 25 de esta ley. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, por razones técnicas, sanitarias, ambientales o de seguridad, podrá limitar el volumen de almacenamiento a que se refiere este artículo.

Razones y comentarios:

Se ha ampliado y aclarado el artículo 23 del proyecto presentado a la consideración del Congreso, toda vez que en el mismo se establecen limitaciones que son procedentes para la utilización de las aguas pluviales.

Se agregan a las razones técnicas las sanitarias, ambientales y de seguridad, para así obtener la debida coherencia con la Ley Orgánica del Ambiente, las leyes sanitarias y las técnicas de buena construcción; por ejemplo: la lucha contra la anquilostomiasis, bilharziasis, malaria, fiebre amarilla y otras “contaminaciones basales” y enfermedades endémicas que pueden aumentarse o producir brotes por un mal aprovechamiento de los recursos hidráulicos, o causar daños propios a terceros y pérdidas humanas y de bienes materiales, por desconocimiento de las consecuencias que puede traer un incorrecto o incompleto conocimiento de las normas del proyecto y de construcción de las obras hidráulicas y sus efectos aguas abajo.

CAPÍTULO III ■ De los Aprovechamientos de los Recursos Hidráulicos

SECCIÓN PRIMERA - Disposiciones Generales

En el Artículo 24 se establece:

Artículo 24: Todo aprovechamiento de los recursos hidráulicos distinto al previsto en el capítulo anterior, requerirá una concesión de aprovechamiento, ya se trate de particulares, de los Estados, de las Municipalidades o de las entidades y empresas de la Administración Descentralizada. Cuando se trate de aprovechamiento por órganos de la Administración Central, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables les fijará una asignación de volumen en el cual se establecerán las características del aprovechamiento, en términos similares a los señalados para las concesiones, a cuyo régimen general se equiparan. En el caso de los Territorios y Dependencias Federales, la asignación de volúmenes se hará por intermedio del Ministerio de Relaciones Interiores.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 27: Todo aprovechamiento de los recursos hidráulicos distinto al previsto en el capítulo anterior, requerirá una concesión de aprovechamiento, ya se trate de particulares, de los estados, de las municipalidades o de las entidades y empresas de la Administración Descentralizada. Cuando se trate de aprovechamiento por

órganos de la Administración Central, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables les podrá fijar una asignación de volumen, en el cual se establecerán las características del aprovechamiento, en términos similares a los señalados para las concesiones, a cuyo régimen general se equiparan. En el caso de los territorios y dependencias federales, la asignación de volúmenes se hará por intermedio del Ministerio de Relaciones Interiores.

Razones y comentarios:

Sin comentarios.

En el Artículo 25 se establece:

Artículo 25: Carecen de efecto jurídico las concesiones o las asignaciones que se otorguen en contravención a lo dispuesto en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y en los planes, programas y proyectos que lo desarrollan, vigentes al momento del otorgamiento de la concesión o de la asignación.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 28: Serán nulas las concesiones o las asignaciones que se otorguen en contravención a lo dispuesto en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y en los planes, programas y proyectos que lo desarrollan, vigentes al momento del otorgamiento de la concesión o de la asignación.

Razones y comentarios:

Se requiere dejar bien claro que toda concesión o asignación será válida jurídicamente, sólo si estuvo de acuerdo con el plan, programa o proyecto vigente en la oportunidad de otorgarse.

En el Artículo 26 se establece:

Artículo 26: Se requerirá una autorización para toda actividad o para ejecutar cualquier obra en los cauces, tales como explotación de áridos, construcción de puentes, pontones, diques o alcantarillados.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables establecerá las condiciones en que habrá de realizarse la ocupación de lechos y riberas, cuando se trate de proyectos de caminos, carreteras, autopistas, puentes, alcantarillados o cualquier otra obra, exploración o explotación.

- Se propone su modificación de la forma siguiente:

Artículo 29: Se requerirá una autorización para toda actividad o para ejecutar cualquier obra en los cauces tales como explotación de áridos, construcción de puentes, pontones, diques, zampeados o alcantarillados.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables establecerá las condiciones en que habrá de realizarse la ocupación de cauces y márgenes, cuando se trate de proyectos de caminos, carreteras, autopistas, puentes, alcantarillados, zampeados o cualquier otra obra o actividad de exploración o explotación.

Razones y comentarios:

Existen obras de vialidad y comunicación, así como en procesos de explotación minera de recursos metálicos o no metálicos que realmente pueden cambiar el régimen de escurrimiento o del flujo de las aguas y producir sustanciales modificaciones en los cauces y en las márgenes, causar daños aguas abajo y aguas arriba de la obra o explotación, o modificar la calidad de las aguas. Muchos son los ejemplos que se tienen en Venezuela y en el exterior sobre estas perturbaciones en el natural escurrimiento de los ríos y los daños que pueden ocasionarse con proyectos bien concebidos para lograr sus fines, pero que no tomaron en cuenta, aunque fuese en las condiciones mínimas requeridas, una buena técnica hidráulica y las modificaciones que puedan ocurrir en la calidad de las aguas.

En los Artículos 27 y 28 se establece:

Artículo 27: Las concesiones de aprovechamiento y las asignaciones de volúmenes de agua comportan el derecho a ocupar los terrenos de propiedad pública necesarios para la ejecución de las obras.

Artículo 28: Los propietarios de los fundos que por la situación de los lugares deben soportar el paso de las aguas, estarán obligados a constituir las servidumbres que sean necesarias para la realización de los fines de

las concesiones o asignaciones en los términos y condiciones que se estipulen o que en su defecto determine la autoridad judicial.

- Se propone su modificación de la forma siguiente:

Artículo 30: Las concesiones de aprovechamiento y las asignaciones comportan el derecho a ocupar, mediante el régimen de servidumbre, los terrenos del dominio público y del dominio privado de la nación, de los estados, de los municipios y de los particulares, necesarios para la ejecución de las obras y para la realización de las actividades propias del aprovechamiento.

Parágrafo Primero: Los bienes del dominio público podrán ser objeto de servidumbre siempre y cuando puedan constituirse sin alterar el destino del bien.

Parágrafo Segundo: Las servidumbres legales serán a título gratuito cuando se trate de bienes del dominio público, pero en este supuesto quedan a salvo los derechos legalmente adquiridos por terceros. En el caso de que el fundo sirviente sea de propiedad privada, la indemnización correspondiente se fijará de común acuerdo entre el propietario y el concesionario o asignatario, según el caso. Si no hubiese acuerdo en cuanto al monto de la indemnización, éste será establecido por el Juez de Primera Instancia en lo Civil con jurisdicción en el sitio donde estén ubicados los bienes.

Razones y comentarios:

El ejercicio de la concesión o asignación requiere, en la mayoría de los casos, de la ejecución de obras o de la realización de actividades propias del aprovechamiento que puedan ser llevadas a cabo dentro de propiedades distintas a las de los beneficiarios; por ello, la Ley de Aguas debe prever tal posibilidad y garantizar la ocupación de terrenos del dominio público y del privado, para lo cual se acude a la institución de la servidumbre legal. En el tratamiento de tal supuesto, se establece una regulación similar a la de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que también recoge los planteamientos formulados en el seno de la Comisión; en el artículo 32 se recogen los planteamientos hechos para la ocupación temporal, para la realización de levantamientos cartográficos, exploraciones geofísicas, geológicas, hidrogeológicas e hidrológicas, previas a los estudios y proyectos para un óptimo aprovechamiento de los

recursos hidráulicos, tanto superficiales como subterráneos, dentro de la unidad del ciclo hidrológico.

Los otorgamientos de concesiones de un bien del dominio público para usos privativos se justifican cuando las finalidades perseguidas son de interés general. De allí que cuando el Estado otorga la concesión debe proveer los medios necesarios para su ejercicio. Si se deja el establecimiento de servidumbre a la voluntad de los particulares o a la posterior decisión de la autoridad judicial, se podría estar negando el ejercicio del derecho, toda vez que la decisión podría ser pospuesta hasta fecha posterior a la caducidad o extinción de la concesión.

La servidumbre sobre bienes del dominio público en ningún caso puede afectar el fin objeto del bien, por ejemplo, no será recomendable autorizar un paso sobre una vía pública que limitase el normal tránsito para el cual fue construido o el paso de tubería por un cuartel con menoscabo de la seguridad. En el párrafo primero propuesto se desarrolla lo previsto en el artículo 699 del Código Civil.

Cabe destacar que el ordinal 5 del artículo 41 del presente proyecto de ley, presentado por el Ejecutivo, exige que la ejecución de las obras necesarias para que el aprovechamiento del recurso se realice dentro del año, a partir del momento en que se otorgue la concesión; por tanto la anuencia de tercero o la decisión de la autoridad judicial puede llevar más de un año, caso en el cual el concesionario habrá perdido su derecho como tal y se le habrá causado un daño. En virtud de lo expuesto, se cree necesario que la propia ley garantice el ejercicio de los derechos que en aplicación de ella sean otorgados.

Por otra parte la servidumbre legal establecida recoge la preocupación expresada reiteradamente ante la Comisión Especial del Senado por representantes de diversos sectores económicos que fueron invitados.

- — Artículo 31. Se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 31: El propietario del predio sobre el que se constituirá la servidumbre puede hacer oposición y probar que existen terrenos públicos que pueden ser utilizados para esos fines o que la servidumbre puede constituirse sobre otro predio en condiciones menos gravosas.

Razones y comentarios:

Con este artículo se trata de recoger otro planteamiento, también presentado en el seno de la Comisión: que en la selección de una obra hidráulica debe decidirse por la alternativa, para un mismo fin, que sea la de menor costo y que además debe ser la menos gravosa al predio sirviente en cuanto a servidumbre se refiere. Entendiéndose que no se refiere a la ocupación temporal prevista en el artículo 32 de esta ley.

- — Artículo 32. Se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 32: Previa autorización del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, los cesionarios o asignatarios podrán ocupar temporalmente terrenos de propiedad pública o privada, necesarios para realizar los estudios requeridos para el ejercicio de las concesiones o asignaciones, mediante pago de indemnización por daño emergente que la ocupación ocasione. La ocupación aquí prevista será sólo por el tiempo razonablemente requerido, y, en ningún caso, podrá exceder de un año.

En caso de desacuerdo en cuanto al monto de la indemnización, será fijado por el Juez de Primera Instancia en lo Civil de la jurisdicción donde estén ubicados los bienes.

Razones y comentarios:

La ocupación temporal para la realización de estudios y exploraciones previos a la ejecución de obras hidráulicas es, en la generalidad de los casos, indispensable, y es una forma para garantizar la viabilidad de las obras y, en general, el óptimo aprovechamiento de los recursos. Se tiene experiencia de obras de servicio público que fueron postergadas por negativa del propietario a autorizar el uso de sus terrenos para los estudios, como los previstos en este artículo.

En el Artículo 29 se establece:

Artículo 29: El abastecimiento de agua a poblaciones tendrá preferencia a cualquier otro uso y comprenderá, de acuerdo con la ordenación urbanística correspondiente, la necesaria para satisfacer los requerimientos domésticos y las actividades que sean inseparables del medio urbano,

como los usos comerciales o industriales localizables en ese mismo medio, que exijan iguales condiciones de calidad de los recursos por utilizar.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 33: El abastecimiento de agua a poblaciones tendrá preferencia a cualquier otro uso y comprenderá, de acuerdo con la ordenación urbanística correspondiente, la necesaria para satisfacer los requerimientos domésticos y las actividades que sean inseparables del medio urbano como los usos comerciales, industriales y de servicios públicos, localizables en ese medio, que exijan iguales condiciones de calidad de los recursos por utilizar.

Razones y comentarios:

Sin comentarios.

En el Artículo 30 se establece:

Artículo 30: Los abastecimientos a poblaciones deberán satisfacerse, en primer lugar, con los recursos propios de la unidad administrativa hidráulica donde aquéllos se encuentren. Si la demanda supera las disponibilidades, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá acordar la transferencia de recursos de otras unidades de administración hidráulica.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 34: Los abastecimientos a poblaciones deberán satisfacerse, en primer lugar, con los recursos propios de la unidad de administración hidráulica donde aquéllos se encuentren. Si la demanda supera las disponibilidades, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá acordar la transferencia de recursos de otras unidades de administración hidráulica, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 57 de esta ley.

Razones y comentarios:

El agregado se hace necesario para establecer la coherencia del articulado. Vale señalar que por razones de la importancia económica y po-

lítica de las grandes ciudades, su abastecimiento de agua puede ser más costoso; además podría limitar una “administración planificada” de los recursos hidráulicos, por reducir las posibilidades de desarrollo a otras regiones, especialmente en el sector agrícola. Una falta de normativa clara en este aspecto sería contraria a una política de desconcentración industrial y económica, a una mejor distribución del poblamiento y a un más equilibrado desarrollo nacional; en otras palabras iría en contra de una lógica ordenación del territorio por respetar una tendencia de concentración poblacional de los medios urbanos tradicionales.

En el Artículo 31 se establece:

Artículo 31: No podrán otorgarse concesiones o asignaciones para establecer o ampliar industrias que hayan de utilizar los recursos hidráulicos, en aquellas zonas en las que, por la escasez de los mismos, el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos lo prohíba. El Ejecutivo Nacional otorgará facilidades para que, de acuerdo con los planes de ordenación territorial de la Nación, puedan instalarse las industrias en otras zonas o regiones. En los casos en que se infrinja esta prohibición, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables está facultado para suspender la ejecución de las obras hidráulicas o instalaciones industriales que se ejecuten, suspenderles el suministro de agua o impedir el vertido que pretendan realizar.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 35: No podrán otorgarse concesiones o asignaciones para establecer o ampliar industrias que hayan de utilizar los recursos hidráulicos, en aquellas zonas en las que, por la escasez de los mismos, de conformidad con el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos resulte contrario a sus estrategias y directrices. El Ejecutivo Nacional otorgará facilidades para que, de acuerdo con los planes de ordenación del territorio, se puedan instalar las industrias en otras zonas o regiones. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables está facultado para suspender la ejecución de las obras hidráulicas o instalaciones industriales que se realicen, suspenderles el suministro de agua o impedir el vertido que pretendan realizar, en los casos en que se infrinja esta norma o que no exista la correspondiente concesión o asignación.

Razones y comentarios:

La sanción a que se refiere este articulado abarca dos supuestos:

- 1) Que se otorguen concesiones o asignaciones en contravención a lo estipulado en el plan.
- 2) Que se realice la actividad prohibida sin concesión o asignación.

El último supuesto, aun cuando está contemplado en el artículo 27 del proyecto, debe ser ratificado en esta norma para establecer la acción directa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de ejercer la facultad que le está siendo otorgada en forma específica en esta norma, y que constituye uno de los instrumentos de la Administración para hacer cumplir la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio y la Ley de Aguas como complementaria de aquéllas.

**SECCIÓN SEGUNDA - De las Concesiones y de las Asociaciones
de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos**

En el Artículo 32 se establece:

Artículo 32: Las concesiones o asignaciones de caudales deberán solicitarse al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y se acompañarán los correspondientes proyectos de obras.

En el Reglamento se establecerá el procedimiento a cumplir para tramitar la concesión o asignación. En todo caso se dará suficiente publicidad a las solicitudes que al efecto formulen los interesados, a objeto de que hagan valer sus derechos quienes hayan de resultar afectados.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 36: Las concesiones o asignaciones de caudales deberán solicitarse al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para lo cual se acompañarán los correspondientes proyectos de obras y el señalamiento de los fines, usos y actividades a realizar.

En el Reglamento se establecerá el procedimiento para tramitar la concesión o asignación así como los requerimientos a cumplir. En todo caso, se dará suficiente publicidad a las solicitudes que al efecto se formulen, con el objeto de que hagan valer sus derechos quienes puedan resultar afectados.

Razones y comentarios:

Se modifica la redacción para mayor claridad, conformándola con las proposiciones formuladas ante la Comisión. Se permite al Ejecutivo, al dar una concesión o una asignación, tener seguridad y actuar con justicia. Este procedimiento también permite dar seguridad a los aspirantes a una concesión de que no habrá posibilidades de favoritismo o preferencias personales, así como al mismo tiempo los obliga a esmerarse en obtener los mayores elementos de juicio ciertos para hacer su petición.

En el Artículo 33 se establece:

Artículo 33: En las concesiones o asignaciones administrativas para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, se determinarán sus características y condiciones y se señalarán, en todo caso, las siguientes:

- 1° Usos a los que se destina el aprovechamiento con especificación de los caudales por utilizar en cada uno de ellos.
- 2° Volumen máximo de caudal que se otorga y cotas del sitio de aprovechamiento y de su utilización.
- 3° Bienes de propiedad pública que hayan de ocuparse o aquellos de propiedad privada que sea necesario expropiar, o sobre los que sea preciso establecer las correspondientes servidumbres.
- 4° Características técnicas de las obras a realizar.
- 5° Determinación precisa del punto y elevación donde se deba captar el agua, así como de aquel en donde deba realizarse el vertido.
- 6° Tiempo de ejecución e itinerario de construcción de las obras.
- 7° Plazo de la concesión o asignación, el cual, en ningún caso podrá ser superior a 50 años ni inferior al que justificadamente se requiera para depreciar el valor de las obras construidas para el aprovechamiento, según la duración probable de ellas.
- 8° Determinación del valor del agua en el aprovechamiento que se otorga.
- 9° Régimen financiero de la concesión.
- 10° Condiciones que necesariamente hayan de tener las aguas que se vierten.
- 11° Integración obligada del aprovechamiento en los programas de explotación que para cada sistema o unidad de administración hidráulica establezca el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
- 12° Bienes e instalaciones que queden afectados al aprovechamiento.

13° Las características y condiciones establecidas en la concesión no podrán alterarse ni modificarse sin el previo consentimiento del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

■ Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 37: En las concesiones o asignaciones para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos se determinarán sus características y condiciones y se señalarán, en todo caso, las siguientes:

- 1° Fines y usos a los que se destina el aprovechamiento con especificación de los caudales por utilizar y su régimen de explotación.
- 2° Volumen máximo anual del caudal que se otorga, su utilización y cotas o elevaciones del sitio de captación, de aprovechamiento y de vertido.
- 3° Bienes de propiedad pública que hayan de ocuparse o aquellos de propiedad privada que sea necesario adquirir, incluso por expropiación, o sobre los que hayan de constituirse las correspondientes servidumbres y características generales de las mismas.
- 4° Características técnicas de las obras por realizar.
- 5° Determinación precisa del punto donde deba captarse el agua, así como aquel en donde deba realizarse el vertido.
- 6° Tiempo de ejecución e itinerario de construcción de las obras.
- 7° Plazo de la concesión o asignación, el cual en ningún caso podrá ser superior a cincuenta 50 años ni inferior al que justificadamente se requiere para depreciar el valor de las obras construidas para el aprovechamiento, según la duración probable de ellas.
- 8° Determinación del valor del agua en el aprovechamiento que se otorga.
- 9° Régimen financiero de la concesión.
- 10° Condiciones que necesariamente hayan de tener las aguas que se vierten e instalaciones técnicamente apropiadas para lograr esa calidad.
- 11° Integración obligada del aprovechamiento en los programas de explotación que para cada sistema o unidad de administración hidráulica establezca el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
- 12° Bienes, instalaciones y servidumbres que queden afectados al aprovechamiento, los cuales se indicarán expresamente en el título de la concesión, por constituir elementos indispensables para el cumplimiento de los fines y usos previstos en la concesión o asignación.

13° Las características y condiciones establecidas en la concesión o en la asignación no podrán alterarse ni modificarse sin la previa autorización del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

14° La ejecución, explotación y manejo de las obras hidráulicas corresponderá a los titulares de las respectivas concesiones, sin perjuicio de lo que establece el ordinal 8 del artículo 17 de la presente ley.

Razones y comentarios:

Las modificaciones y los agregados tienden a dar mayor claridad a la norma y finalmente a destacar la responsabilidad del concesionario en cuanto a las obras hidráulicas que se requieren para el aprovechamiento que pretende realizar.

Algún representante de diversas instituciones así como miembros de la Comisión pidieron que quedara lo más claro posible el contenido de este artículo, en especial lo referente a los terrenos agrícolas, motivo de las concesiones de riego, las instalaciones beneficiarias de las concesiones con fines industriales de industrias extraurbanas o industrias dentro del medio urbano, pero con régimen especial, no servidas por la administración local del acueducto. Y por los bienes inmuebles que, aunque necesarios para la explotación de las aguas, tienen un régimen de propiedad diferente al de las instalaciones permanentes, tales como: bombas y motores para la extracción de las aguas de las obras hidráulicas de pozos y galerías, y las instalaciones móviles de las obras hidráulicas para extraer las aguas de cursos y cuerpos de agua y para el riego.

Este régimen permite la adquisición de estos equipos con reserva de dominio, especialmente para los usuarios del sector agrícola.

- — Artículo 38. Se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 38: Las aguas concedidas o asignadas para un fin o uso determinado no podrán destinarse a otro distinto sin la autorización correspondiente, otorgada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, tramitada como si se tratase de una nueva concesión.

Razones y comentarios:

El racional aprovechamiento del recurso puede verse afectado por una finalidad y por un uso no permitido y producir violaciones en las previsiones del Plan. Aún cuando podría argumentarse que el contenido de este artículo está considerado en el Ordinal 13 del artículo anterior, lo importante es obligar, que si algún cambio de fin o uso pueda ser procedente, éste debe ser obligado a tramitarlo como una nueva concesión o asignación.

En el Artículo 34 se establece:

Artículo 34: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá modificar, en cualquier momento, las condiciones de la concesión, en cuyo caso el concesionario tendrá derecho para exigir indemnización por los perjuicios directos que se deriven de tales modificaciones.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 39: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá modificar, en cualquier momento, las condiciones de la concesión o asignación por razones de salubridad o protección del ambiente o cualquier otra de utilidad pública o interés social, basado en investigaciones y estudios técnicos, en cuyo caso el concesionario tendrá derecho a exigir indemnización por los perjuicios que se deriven de tales modificaciones.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables no será responsable por la disminución o falta del caudal otorgado en la concesión o de la asignación, salvo que le sean directamente imputables. Tampoco lo será por los daños y perjuicios que puedan causar los concesionarios por incumplimiento de las obligaciones que les correspondan por actos u omisiones suyas o de sus contratados o dependientes.

Razones y comentarios:

La primera parte del artículo permite darle seguridad al concesionario, acotando las razones por las cuales el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables pueda modificar las condiciones de la concesión o de la asignación.

Por otra parte, es necesario que la ley deje muy claro el carácter aleatorio del derecho del concesionario; de lo contrario la Administración Pública podría ver entorpecida su actividad ante la formulación de reclamaciones injustificadas pero que estaría obligada a tramitar.

Por otra parte, en toda la legislación de agua la “evicción” es un derecho del Estado, por no gobernar éste las leyes de la naturaleza para hacerse responsable de las causas de fuerza mayor o de error en los cálculos técnicos de los rendimientos de las fuentes de agua.

En el Artículo 35 se establece:

Artículo 35: En las concesiones de agua para el riego se determinará la superficie regable, así como los grupos de cultivos a los que quedará vinculado el recurso que se otorgue. Se determinarán también, en su caso, las obras y operaciones que serán requeridas para llevar a cabo el drenaje adecuado, tanto de las tierras que se riegan, como de aquellas que puedan resultar afectadas por ese riego.

■ — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 40: En las concesiones o asignaciones de agua para el riego se determinará la superficie regable, así como los grupos de cultivos a los que quedará vinculado el recurso que se otorgue. Se determinarán también, en su caso, las obras y operaciones que serán requeridas para llevar a cabo el drenaje adecuado, tanto de las tierras que se riegan como de aquellas que puedan resultar afectadas por ese riego. El concesionario podrá destinar el agua para grupo de cultivos diferentes de los determinados en la concesión o en la asignación, una vez participados los cambios propuestos al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Razones y comentarios:

En el entendido de que las demandas de riego de los diferentes cultivos no son iguales, es necesario exigir el conocimiento previo del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, como una de las formas de garantizar el adecuado y racional aprovechamiento del recurso y dar cumplimiento a los fines de la ordenación del territorio prevista en la Ley Orgánica del Ambiente.

También puede ser conveniente, y por consiguiente procedente, cambiar en el tiempo los cultivos previstos originalmente en la concesión o en la asignación, debido a una mayor productividad por existir mejores técnicas de cultivos, nuevas especies o por cambios en los usos y costumbres que hubiesen variado la estructura de las demandas de productos agropecuarios.

En el Artículo 36 se establece:

Artículo 36: En las concesiones de aprovechamiento de aguas para la producción de energía hidroeléctrica, además de las condiciones generales señaladas, se establecerá:

- a) La relación entre los caudales y cotas utilizadas para la producción de energía y el régimen de los caudales y cotas demandados aguas abajo.
- b) El potencial técnico y el aprovechable.
- c) En su caso, la reserva a favor del Estado de parte de la energía producida para atender otros fines, de acuerdo con las previsiones que pueda contener el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y los planes, programas y proyectos que lo desarrollen.

■ — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 41: En las concesiones de aprovechamiento de aguas para la producción de energía hidroeléctrica, además de las condiciones generales señaladas, se establecerá:

- 1° La relación entre los caudales y cotas o elevaciones utilizadas para la producción de energía y el régimen de los caudales y cotas o elevaciones demandados aguas abajo.
- 2° El potencial técnico y el aprovechable.
- 3° El impacto ambiental.
- 4° En su caso, la reserva a favor del Estado de parte de la energía producida para atender otros fines, de acuerdo con las previsiones que pueda contener el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y los planes, programas y proyectos que lo desarrollen.

Razones y comentarios:

Se ha introducido el impacto ecológico de las obras de aprovechamiento hidroeléctrico porque este proceso aunque “limpio”, desde el punto de vista ambiental, puede producir consecuencias secundarias favorables o desfavorables que deben evaluarse, especialmente en el entendido de que los sitios para obras hidráulicas con destino a producción hidroeléctrica en nuestro país son escasos, así como aquellos para almacenar las aguas para una regulación anual o mensual aguas abajo (pie de presa) especialmente en aquellos aprovechamientos que deben trabajar para la producción de “energía de punta”, el cual establece un régimen diario no cónsono con la demanda casi constante del medio urbano y anualmente de cuatro meses para el riego.

En el Artículo 37 se determina:

Artículo 37: Si se trata de aprovechamiento de uso múltiple o de aprovechamiento único perteneciente a un sistema o unidad de administración hidráulica, en la concesión o asignación se definirá el manejo coordinado de los recursos y las características de los diferentes usos.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables señalará cómo habrán de ejecutarse y explotarse las obras cuando los diferentes usuarios o concesionarios no logren llevar a cabo coordinadamente el aprovechamiento de los recursos.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 42: Si se trata de aprovechamiento de uso múltiple o de aprovechamiento único perteneciente a un sistema o unidad de administración hidráulica, en la concesión o asignación se definirá el manejo coordinado de los recursos y las características de los diferentes usos.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables señalará cómo habrán de ejecutarse y operarse las obras cuando los diferentes concesionarios o usuarios no logren llevar a cabo coordinadamente el aprovechamiento de los recursos, pudiendo asumir, directamente o a través de otro organismo competente en la materia, la realización de las obras y el manejo del aprovechamiento, todo ello con cargo a los concesionarios o usuarios.

Razones y comentarios:

Se tiende a garantizar la continuidad en el cumplimiento de los fines de carácter público o social que deben satisfacer el aprovechamiento de los recursos y que están señalados o implícitos en las concesiones y asignaciones. Se ha partido de la estrategia general de que no existirán obras hidráulicas de aprovechamiento que operen aisladamente sino en casos muy especiales, y alejadas en zonas no desarrolladas del país.

El párrafo final agregado recoge el poder del Estado para responder a la obligación de atender el cumplimiento del fin, razón principal de haber dado la concesión o la asignación.

En el Artículo 38 se establece:

Artículo 38: Cuando sobre unos mismos recursos existan varios usuarios potenciales y se trate de aprovechamiento de características semejantes, tendrán preferencia para la obtención de la concesión los organismos o entidades de carácter público.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 43: En caso de concurrencia de varios solicitantes sobre unos mismos recursos, la concesión o asignación se otorgará a quien presente las mejores condiciones de otorgamiento, tomando en cuenta:

- 1° Las prioridades de fines y usos establecidos en esta ley.
- 2° Su compatibilización con el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.
- 3° Las investigaciones y estudios realizados, debidamente aprobados por el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.
- 4° Las mejores condiciones para responder del ejercicio de la concesión o de la asignación.

Parágrafo único: Cuando se trate de aprovechamiento para fines y usos de igual prioridad y de características semejantes, tendrán preferencia para la obtención de la concesión los organismos o entidades de carácter público.

Razones y comentarios:

Para ser consecuente con el supuesto establecido en esta norma, debe producirse la concurrencia de dos circunstancias: igualdad de prioridad

y características semejantes; siendo determinante la prioridad, por considerarse que la necesidad de satisfacer la demanda por parte de un organismo de carácter público es de mayor jerarquía, de acuerdo con el principio constitucional del uso colectivo de la riqueza nacional.

En el Artículo 39 se establece:

Artículo 39: No podrá enajenarse las concesiones de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, independiente de los bienes e instalaciones afectadas al aprovechamiento, y sin autorización previa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. En los casos de concesiones con fines de reforma agraria, el Ejecutivo Nacional determinará el procedimiento correspondiente.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 44: No podrán enajenarse las concesiones de los recursos hidráulicos sin la autorización previa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Razones y comentarios:

Se suprime la referencia a los bienes e instalaciones afectados, porque con ello se pierde el sentido de la norma que es prohibir la libre comercialización de las concesiones.

Se ha eliminado el párrafo final porque no aportaba nada en la materia de reforma agraria; además de que su interpretación podría provocar confusión en el espíritu y alcance del principio de la “unidad en la administración” de las aguas, y, por otra parte, el Ejecutivo Nacional tiene la facultad de dictar los procedimientos que se consideren procedentes basados en la ley de la materia.

En el Artículo 40 se establece:

Artículo 40: Las concesiones otorgadas a particulares, para abastecimiento de poblaciones o para sistemas de riego, podrán ser revocadas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, mediante

el pago de la indemnización de los daños causados, con el objeto de otorgarlas a un ente de carácter público o a los usuarios beneficiarios de ellas, siempre que estos últimos presenten una organización y una capacidad financiera adecuada para ello.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 45: Las concesiones otorgadas a particulares para abastecimiento de poblaciones o para sistemas de riego, podrán, por razones técnicas de salubridad, protección del ambiente o cualquier otra de utilidad pública, ser revocadas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables mediante indemnización determinada, de conformidad con lo establecido en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, con el objeto de otorgarla bien a un ente de carácter público o directamente a los usuarios beneficiarios de ellas, siempre que estos últimos presenten una organización y una capacidad financiera adecuada. El monto de la indemnización corresponde pagarla al nuevo concesionario o a la organización de los usuarios que resulte beneficiado por el cambio de titularidad de la misma.

Razones y comentarios:

Aun cuando la revocatoria debe fundamentarse en razones de utilidad pública o interés social, el nuevo otorgamiento produce como efecto secundario un beneficio determinado a favor del nuevo titular, beneficio que no puede ni debe constituir un enriquecimiento sin causa; por lo tanto, el Estado transfiere la carga del pago de la indemnización al nuevo beneficiario y de esta forma se evita la conducta injusta en que podría incurrir el Estado si asume la responsabilidad por el pago de la indemnización.

Para que el Ejecutivo pueda revocar una concesión, se ha considerado que deben existir razones técnicas, de salubridad o de protección ambiental u otras de utilidad pública, debidamente demostrables, acotando así la discrecionalidad del acto administrativo.

En el Artículo 41 se establece:

Artículo 41: Las concesiones y las asignaciones de aprovechamiento de aguas se extinguen:

- 1° Por vencimiento del término.
- 2° Por la enajenación de los bienes e instalaciones afectos al aprovechamiento, independientemente de la concesión.
- 3° Por enajenación de la concesión en violación de lo dispuesto en el artículo 39.
- 4° Por renuncia expresa del concesionario o del asignatario, una vez que haya sido aceptada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, dentro del plazo que el reglamento establezca.
- 5° Por caducidad, bien por no haberse iniciado las obras en el plazo de un año, contado a partir de la fecha establecida al efecto en el título de la concesión o de la asignación, o por no utilizar durante un año el aprovechamiento concedido o asignado.
- 6° Por disolución o extinción de la persona jurídica titular de la concesión. En el caso del numeral 6° de este artículo, la disolución o extinción de la persona jurídica deberá ser participada dentro de los 30 días siguientes por el liquidador o por el administrador, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

■ Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 46: Las concesiones y las asignaciones de aprovechamiento de aguas se extinguen:

- 1° Por vencimiento del término.
- 2° Por la enajenación de los bienes o instalaciones afectos al aprovechamiento con independencia de la concesión.
- 3° Por enajenación de la concesión con violación de lo dispuesto en el Artículo 44.
- 4° Por renuncia expresa del concesionario o del asignatario, una vez que haya sido aceptada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, dentro del plazo que el reglamento establezca.
- 5° Por caducidad, bien por no haberse iniciado las obras en el plazo de dos (2) años, contados a partir de la fecha establecida al efecto en el título de la concesión o de la asignación, o por no utilizar durante un año el aprovechamiento concedido asignado.
- 6° Por el cese de actividades o por disolución o extinción de la persona jurídica titular de la concesión.

Parágrafo Primero: En el caso del ordinal 6° de este artículo, la disolución o extinción de la persona jurídica deberá ser participada dentro de los treinta días laborales siguientes, por el liquidador o por el administrador, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y cuando la actividad va a ser continuada por otra persona natural o jurídica, a quien legalmente le corresponda en razón de los fines y de los usos que cumplen las aguas, deberá considerarse la continuidad de la concesión a su favor siempre y cuando acepten todas y cada una de las obligaciones derivadas de la concesión.

Razones y comentarios:

Se tiende a aclarar la norma, acotando el alcance de la misma, en cuanto a la posibilidad de enajenar aquellos bienes que no están efectos al aprovechamiento (numeral 2).

Es conveniente contemplar la posibilidad del cese de actividades de una persona jurídica concesionaria sin que prevea disolución o extinción de la misma.

Igualmente por la ausencia o falta de garantías suficientes en las personas que legalmente están llamadas a subrogarse en los derechos de la persona jurídica extinguida.

Estas modificaciones son el producto de los planteamientos hechos por los representantes de las instituciones invitadas y muy especialmente por los miembros de la Comisión.

En el Artículo 42 se establece:

Artículo 42: La muerte del concesionario no extingue la concesión, siempre y cuando los herederos participen al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en un término de un (1) año contado a partir del fallecimiento, su voluntad de continuar el aprovechamiento en las mismas condiciones.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 47: La muerte del concesionario no extingue la concesión, siempre y cuando los herederos participen al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales

Renovables, en un término de un (1) año contado a partir del fallecimiento, la voluntad de continuar con la concesión y constituirse en Asociación o Empresa de Usuarios. En todo caso, el aprovechamiento se continuará realizando en las mismas condiciones.

Razones y comentarios:

Se trata de obviar el inconveniente que surgiría por estar adjudicada la titularidad de la concesión a más de una persona.

En el Artículo 43 se establece:

Artículo 43: Las concesiones y las asignaciones de aprovechamiento de aguas podrán ser revocadas:

- a. Cuando el concesionario o el asignatario dejare de realizar las obras o mejoras establecidas en la concesión o la asignación dentro del término convenido.
- b. Cuando el concesionario o el asignatario destinare la concesión o la asignación a una finalidad distinta a la establecida en el título, cobrase tarifas no autorizadas o permitiere el uso o disfrute a personas distintas de las indicadas en la concesión o en la asignación.
- c. Cuando se compruebe que, para la obtención de la concesión o para el mantenimiento de ella, el concesionario haya hecho uso de medios fraudulentos.
- d. Cuando el concesionario o el asignatario violare cualesquiera otras estipulaciones contenidas en el título de la concesión o de la asignación.
- e. Cuando el concesionario dejare de pagar al Fisco Nacional el valor del agua, en la forma y plazo establecidos en el título respectivo.
- f. Por violación de cualesquiera de las disposiciones de la presente Ley, de su reglamento o de las obligaciones derivadas de la concesión.
- g. Por las causales establecidas en el título de la concesión o de la asignación.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 48: Las concesiones y las asignaciones de aprovechamiento de aguas podrán ser revocadas:

1° Cuando el concesionario o el asignatario dejare de realizar las obras o mejoras establecidas en la concesión o la asignación dentro del término convenido.

2° Cuando el concesionario o el asignatario destinare la concesión o la asignación a una finalidad distinta a la establecida en el título, cobrase tarifas no autorizadas o permitiere el uso o disfrute a personas distintas de las indicadas en la concesión o en la asignación.

3° Cuando se compruebe que, para la obtención de la concesión o para el mantenimiento de ella, el concesionario haya hecho uso de medios fraudulentos o ilegales.

4° Cuando el concesionario o el asignatario violare cualesquiera otras estipulaciones contenidas en el título de la concesión o de la asignación.

5° Cuando el concesionario dejare de pagar al Fisco Nacional el valor del agua, en la forma y plazo establecidos en el título respectivo.

6° Por violación de cualesquiera de las disposiciones de la presente ley, de su reglamento o de las obligaciones derivadas de la concesión o de la asignación.

7° Por las causales establecidas en el título de la concesión o de la asignación.

Parágrafo único: Antes de proceder a la revocatoria, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables se dirigirá al concesionario notificándole que se encuentra incurso en una causal de revocación, y le otorgará un plazo no mayor de noventa (90) días laborables para que adopte las medidas necesarias para corregir la situación. Vencido dicho plazo sin que haya operado la corrección, se procederá a intervenir la administración de la concesión por un plazo no mayor de noventa (90) días laborables. De no ser corregida la situación, se procederá a la revocatoria; estos lapsos no regirán en el supuesto previsto en el ordinal 3° de este artículo. La revocatoria que resulte de la aplicación de este artículo no dará lugar a indemnización alguna.

Razones y comentarios:

Se ha agregado a las causales de revocatoria la de la ilegalidad en la obtención de la concesión. Este numeral tercero, en general, no trata de las asignaciones porque no se concibe que un organismo de la Administración Central pueda usar medios fraudulentos o ilegales para conseguirlo,

sin embargo, puede suceder que un funcionario ignorante de sus responsabilidades, o poco conocedor de la administración y planificación de las aguas, hubiese aprobado una asignación que perjudicase a los concesionarios aguas abajo o ubicados en la unidad o sistema de administración hidráulica en dicho caso el funcionario responsable deberá ser sancionado por vía de la responsabilidad penal o civil en que hubiere incurrido y anulada la asignación; la administración pagará los daños y perjuicios que ocasionen a los concesionarios.

Ha sido opinión unánime de los representantes de los diversos sectores económicos del país que han asistido ante la Comisión, y de los propios miembros de ella, la necesidad y conveniencia de establecer un procedimiento previo a la revocación, que permita al concesionario salvar el incumplimiento en que ha incurrido. Se cree haber recogido en el párrafo único todos los planteamientos.

En el Artículo 44 se establece:

Artículo 44: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá prorrogar la concesión o la asignación por una sola vez. La duración de la prórroga no podrá ser superior a la del término de la concesión.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 49: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá prorrogar la concesión o la asignación, siempre y cuando el concesionario o el asignatario estuviese de acuerdo en ajustarse a las características y condiciones que para el momento de la prórroga establezca el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. La duración de la prórroga no podrá ser superior a la del término de la concesión o asignación.

Razones y comentarios:

Se ha agregado la necesidad de hacer compatible con el plan los fines y los usos de la prórroga de la concesión o de la asignación, porque en el término de varias décadas puede haber la necesidad de ajustarlo a nuevas circunstancias que hubiesen obligado a modificar las directrices

del plan o por no ser aceptables las condiciones establecidas originalmente y más aún cuando van a regir por un lapso igual al original y con una mayor experiencia.

En el Artículo 45 se establece:

Artículo 45: El titular de la concesión o de la asignación extinguida por vencimiento de la prórroga tendrá derecho preferente a una nueva concesión en los mismos términos en que pudiera ser otorgada a cualquier nuevo solicitante.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 50: El titular de la concesión o de la asignación extinguida por vencimiento de la prórroga tendrá derecho preferente a una nueva concesión de aprovechamiento de acuerdo con las características y condiciones que para el momento del otorgamiento de ésta establezca el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, en los mismos términos en que pudiera ser otorgada a cualquier nuevo solicitante.

Razones y comentarios:

Se trata de ser consecuentes en reafirmar la importancia de cumplir en todo momento con las previsiones del plan, por ser éste el instrumento que garantizará la administración planificada del recurso agua.

En el Artículo 46 se establece:

Artículo 46: En el título de la concesión se incluirá necesariamente la condición de que a su vencimiento los bienes indispensables pasarán al Estado sin indemnización alguna.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 51: En el título de la concesión se incluirá necesariamente la condición de que a su vencimiento los bienes indispensables para dar cumplimiento a los fines y usos del aprovechamiento pasarán al Estado sin indemnización alguna.

Parágrafo único: No se consideran como bienes afectos a las concesiones las tierras regadas, las obras de urbanismo, recreación y turismo, así como las instalaciones industriales que usen las aguas motivo de una concesión.

Razones y comentarios:

A este respecto véanse los argumentos para modificar el artículo 36. En este artículo se ha agregado un parágrafo único que tiende a recoger las reservas señaladas en las reuniones de la Comisión con los representantes de los sectores de la iniciativa privada.

SECCIÓN TERCERA - Del Valor del Agua

En el Artículo 47 se establece:

Artículo 47: El valor del agua es el que le corresponda en sus condiciones naturales y será fijado para cada aprovechamiento por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, tomando en cuenta su escasez, calidad, variabilidad del régimen de escurrimiento, posibilidad de utilización, energía potencial bruta y cualquiera otra circunstancia que facilite o dificulte su aprovechamiento.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 52: El agua en sus condiciones naturales tiene un valor el cual será determinado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables conforme a lo establecido en el reglamento de la ley, tomando en cuenta su escasez, calidad, variabilidad del régimen de escurrimiento, posibilidad de utilización, energía potencial y cualquier otra circunstancia que facilite o dificulte su aprovechamiento y la realidad social y económica presente en el país, en el momento de su fijación. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables decidirá, según las circunstancias propias de cada situación, cuando ha de cobrar el valor del agua.

Razones y comentarios:

Para la fijación del valor del agua se considera conveniente y oportuno dar algunas recomendaciones para el Reglamento de la Ley:

1) En el documento *Criterios y principios para la reordenación jurídica de las aguas*, publicado por COPLANARH, se establece la manera y modo de fijarla en cada caso.

2) El valor del agua deberá considerar:

- Para los usos consuntivos y no consuntivos excepto la hidroelectricidad: unidad de volumen por unidad de tiempo y diferencia de cota entre el sitio de toma y el de utilización, y calidad del agua en el sitio de toma y de la calidad prevista del emisario receptor.

- Para la hidroelectricidad: unidad de potencial técnicamente aprovechable y régimen de escurrimiento natural y régimen previsto del emisario receptor.

- Para saneamiento de tierras y obras de protección contra los efectos de las aguas, la unidad de superficie saneada.

- Para la navegación los volúmenes de agua para el transporte previsto y de los calados establecidos.

- Para la explotación lucrativa de la recreación, la unidad de superficie de agua a utilizar por la longitud de playa desarrollada aprovechable.

- Para enfriamiento: unidad de volumen por unidad de tiempo, y calidad y temperatura del sitio de toma y calidad y temperatura del vertido en el emisario receptor de manera que no modifique irreversiblemente los ecosistemas existentes.

3) También debe considerar el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables cuando realice la reglamentación en la oportunidad del estudio del reglamento debe avocarse al análisis de los casos particulares que considere y la forma en que puedan influir en las políticas establecidas por la administración tales como urbanismo, descentralización industrial, desarrollo de ciertas áreas deprimidas.

- Adicionalmente a las enumeradas en el documento de COPLANARH ya citado, se recomienda tomar especial diligencia cuando se haga el Reglamento de la Ley a las políticas de navegación de aguas continentales. Se debe considerar el volumen de agua comprometida para garantizar los calados y especialmente cuando los lechos están por debajo del nivel del mar, para evitar el efecto de la penetración de la “cuña salina”; por consiguiente, calcular el volumen requerido y el impacto ecológico que ésta pueda ocasionar.

- En cuanto a la recreación se debe establecer que se usa parte de una superficie de agua destinada a otros fines o que tenga que modificar

las condiciones naturales de los márgenes y costas, la longitud utilizada debe ser elemento básico para la determinación del valor del agua utilizada a estos fines.

- El enfriamiento, debido a los problemas que nacional e internacionalmente se han presentado, por los enormes volúmenes utilizados así como por las altas temperaturas y por la modificación de la calidad del agua por uso de productos químicos, por ejemplo, pentaclorofenato de sodio para evitar incrustaciones que han deteriorado irreversiblemente los ecosistemas del emisario receptor.

En los Artículos 48 y 49 se establece:

Artículo 48: El valor del agua se determinará: 1° Para los usos consuntivos y no consuntivos, excepto hidroelectricidad: unidad de volumen, por, unidad de tiempo y por diferencia de cota entre el sitio de toma y el de utilización; 2° Para la hidroelectricidad: Unidad de potencia técnica aprovechable; 3° Para saneamiento de tierras y obras de protección contra los efectos de las aguas, por unidad de superficie saneada.

Artículo 49: El titular del aprovechamiento satisfará el valor fijado del agua que se computará por la totalidad del caudal asignado en la concesión.

Podrá establecerse una reducción de la cantidad que el concesionario debe satisfacer sobre la base de los volúmenes de aguas que reintegra y siempre que la recolección, conducción y tratamiento de las aguas a verter se realice en los términos y condiciones que los regulen.

- Se propone la eliminación de estos dos artículos.

Razones y comentarios:

Con la nueva redacción del artículo 52 se da al Ejecutivo Nacional (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables) en forma clara cómo determinar “el valor del agua”, pero se delega en él la oportunidad de su fijación y aplicación liberándose así la norma para ser aplicada cuando se tenga una experiencia en los aprovechamientos bajo régimen de concesión en particular y en la aplicación de la ley en general lo que hace que la normativa de estos artículos podrían ser considerados en la reglamentación.

En el Artículo 50 se establece:

Artículo 50: El costo real del agua es el que resulta de adicionar, al valor del agua establecida en cada concesión, el monto de las depreciaciones de la obra inherentes al aprovechamiento, los gastos de operaciones y conservación del sistema y el costo del tratamiento requerido para que los recursos puedan ser vertidos a los cuerpos de agua, en las condiciones de calidad que se fijen en el respectivo título de la concesión o de la asignación.

- Se propone que sin modificación pase a ser el artículo 53.

En el Artículo 51 se establece:

Artículo 51: El Ejecutivo Nacional, tomando en consideración el costo real del agua, establecerá los criterios para la fijación de las tarifas por parte de los concesionarios o asignatarios, que habrán de ser cobrados a los usuarios. El monto de la tarifa, que deberá ser aprobada por el Ejecutivo Nacional, en ningún caso podrá ser inferior al valor del agua. Las tarifas tendrán vigencia durante cinco años, pero podrán revisarse cuando el concesionario o el asignatario demuestren el alza producida en los costos de operación y mantenimiento, atendiendo a los indicadores económicos establecidos por los órganos públicos competentes.

- Se propone que sin modificación pase a ser el artículo 54.

Razones y comentarios: (Para los artículos 53 y 54)

Es común confundir precio y costo, por lo cual vale aclarar que el Reglamento de la Ley debe establecer que la tarifa es la forma de cobrar o el régimen establecido para recolectar, de los beneficiarios directos, los costos reales por la prestación del servicio. Se debe prever también en el Reglamento establecer tarifas diferenciales de desaliento económico de ciertas áreas o actividades económicas o de subsidio para otras, como instrumentos coadyuvantes en la ordenación del desarrollo económico y de la ordenación del territorio. Las alícuotas de agua, que pueden darse con subsidio en la oportunidad de elaborarse las tarifas diferenciales a áreas reales o a sectores económicos en general, deben ser compensadas por otros usuarios o beneficiarios directos. Las tarifas aprobadas para

los servicios de riego y drenaje, para coadyuvar al desarrollo agropecuario del país, deben ser analizadas y elaboradas cuidadosamente, en el entendido de que la agricultura es la actividad económica más susceptible a las variaciones del costo del agua y adicionalmente que debe ampararse y auspiciarse una agricultura de regadío y drenaje como actividad permanente, durante todo el año, y no depender de las lluvias solamente para la producción agrícola.

En el Artículo 52 se establece:

Artículo 52: El cobro de la tarifa de riego podrá demorarse o establecerse en forma progresiva, hasta que se normalice la producción de los cultivos y por un término no mayor de cinco años.

- Se propone que sin modificación pase a ser el artículo 55.

Razones y comentarios:

Algunos representantes del sector agrícola han pedido demorar, en no menos de diez años, el incorporar el valor del agua y que, cuando se establezca que sea en forma progresiva para conocer estratégicamente el efecto de su cobro en los costos de los productos agropecuarios.

En el Artículo 53 se establece:

Artículo 53: Cuando el concesionario hubiere de realizar obras que, además de atender a la finalidad específica del aprovechamiento, supongan regulación de corriente o defensa contra la acción de las mismas, el valor del agua será proporcionalmente reducido en la forma que fije el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en función del beneficio común que tales obras reporten.

- Se propone que sin modificación pase a ser el artículo 56.

Razones y comentarios:

La norma establecida en este artículo es de justicia y equidad en la distribución de los costos para quienes realicen obras que además de las necesarias al aprovechamiento en beneficio propio (el del concesionario)

produzcan al mismo tiempo un beneficio común o colectivo; por ejemplo: reducir el costo del agua que fuese necesario en una determinada región o área territorial de menor extensión que podría ser suplida por la posibilidad de reutilización de aguas debidamente tratadas para lo cual se exige el debido tratamiento.

SECCIÓN CUARTA - De las Transferencias y de los Traslases

En el Artículo 54 se establece:

Artículo 54: Las transferencias artificiales de recursos hidráulicos podrán llevarse a cabo cuando aparezcan previstas en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y en la forma que se establece en el artículo 14 de esta Ley.

Las transferencias artificiales entre las regiones, establecidas en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, deberán ser aprobadas por ley.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 57: Las transferencias naturales y artificiales y los traslases de las aguas de una a otra área de natural escurrimiento que no constituyen una unidad operacional, podrán llevarse a cabo cuando no contravengan las estrategias y directrices del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y en la forma que se establece en el artículo 11 de esta ley.

Las transferencias naturales y artificiales y los traslases entre las regiones, establecidas en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, deberán ser aprobados por el Congreso de la República.

Las transferencias naturales o artificiales y los traslases entre subregiones de una misma región las autorizará el Presidente de la República, en Consejo de Ministros. Las transferencias o traslases entre zonas o entre cuencas de una misma zona sólo requerirá aprobación del Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

En todos los supuestos señalados se fijará la justa compensación a que hubiere lugar, la cual deberá ser satisfecha por quienes se beneficien de la transferencia de caudales realizada.

Razones y comentarios:

Los términos, transferencias naturales y de trasvase se han incluido para evitar equívocos como los que se presentaron en la Comisión con estos términos.

Se debe entender por: a) “transferencia natural”, aquellos volúmenes o caudales de la parte superior de la cuenca y pertenecientes a una región o subregión que se deben dejar escurrir por el cauce, naturalmente, por estar comprometido su aprovechamiento en la parte inferior de la cuenca; b) “transferencia artificial”, cuando se necesitan obras hidráulicas de conducción de los volúmenes o caudales tomados o retirados en la parte superior de la cuenca por estar comprometidos en su parte inferior en áreas territoriales definidas, regiones, subregiones, sistemas o unidades de administración hidráulica diferente; y c) como trasvase cuando es necesario pasar de una cuenca hidrográfica a otra, por obra del hombre.

El párrafo final adicionado, propuesto por la Comisión y discutido con representantes de los diversos organismos de la iniciativa privada, tiene como objeto dar seguridad a los desarrollos agropecuarios frente a las exigencias del medio urbano. Pero su mayor justificación es la garantía de una ordenada ocupación del espacio para lograr un equilibrado desarrollo regional, sin perder por ello la visión nacional del problema.

TÍTULO IV. DE LA CONSERVACIÓN, DEFENSA Y RESTAURACIÓN DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS

En el Artículo 55 se establece:

Artículo 55: El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y el del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, establecerán las normas generales de calidad de las aguas, las cuales serán de obligatoria observancia por todos los organismos públicos y privados y las personas naturales o jurídicas usuarias de los recursos.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 58: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, conjuntamente con los organismos competentes en materia sanitaria, establecerán las normas generales de calidad de las aguas, las cuales serán de obligatoria observancia para todos los organismos públicos y privados y para las personas naturales o jurídicas usuarios de los recursos.

Razones y comentarios:

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Central, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables es el organismo del Ejecutivo responsable de la adecuada administración de las aguas y, en tal sentido, coordinador de las actividades que otros organismos públicos realicen en materia de recursos hidráulicos. Por otra parte, la competencia en materia sanitaria no es exclusiva del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; por ello, se ha considerado conveniente ampliar el alcance de esta norma.

En el Artículo 56 se establece:

Artículo 56: Se prohíbe el mal uso de los recursos hidráulicos, así como de su desperdicio y del deterioro de su calidad. Se prohíbe realizar cualquier clase de vertido sólido, líquido o gaseoso que deteriore la calidad de las aguas y ponga en peligro la salud pública o el normal desarrollo de la flora y de la fauna que altere el equilibrio ecológico.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 59: Se prohíbe el mal uso de los recursos hidráulicos, así como su desperdicio y el deterioro de su calidad. Se prohíbe realizar, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 64, cualquier clase de vertido sólido, líquido o gaseoso que deteriore la calidad de las aguas y ponga en peligro la salud pública, el normal desarrollo de la flora y de la fauna o degrade el ambiente en forma irreversible.

Razones y comentarios:

La modificación es necesaria para vincular las previsiones de este artículo con las establecidas en el artículo 64.

En el Artículo 57 se establece:

Artículo 57: Los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social y el del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, calificarán los cuerpos de agua según la calidad que cada uno de ellos tenga.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 60: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, conjuntamente con los organismos competentes en materia sanitaria, clasificarán los distintos cuerpos de agua en orden a la calidad que cada uno deba tener, según el destino que se les hubiese fijado en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

Razones y comentarios:

La clasificación de los distintos cuerpos de agua interesa específicamente al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables

para la fijación de las condiciones de vertido, de manera de mantener la calidad en los cuerpos de agua necesarios para los más diversos usos y cumplir con las finalidades previstas en el plan, conforme a las facultades que tiene legalmente atribuidas, y de esta manera poder establecer el valor del agua en la oportunidad de elaborar el Reglamento de la Ley.

En el Artículo 58 se establece:

Artículo 58: EL Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá otorgar concesiones o asignaciones para realizar vertidos y en ellos indicarán el tratamiento que debe llevar a cabo quien realice el vertido, el lugar donde debe realizarse y las obras a ejecutar.

Si el vertido fuere consecuencia de un aprovechamiento de aguas, los extremos anteriores se determinarán en el texto de la concesión de la asignación de volúmenes.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 61: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá otorgar concesiones o asignaciones para realizar vertidos líquidos, sólidos o gaseosos en ellas indicará el tratamiento que debe llevar a cabo quien realice el vertido, el lugar donde debe realizarse y las obras a ejecutar.

Si el vertido fuere consecuencia de un aprovechamiento de aguas, los extremos anteriores se determinarán en el texto de la concesión o de la asignación.

Parágrafo único: En las naves y en toda obra fija móvil o flotante, las instalaciones para el tratamiento de los vertidos o el almacenamiento de las aguas usadas, así como las facilidades portuarias para el tratamiento, serán reguladas conjuntamente por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y las autoridades sanitarias.

Razones y comentarios:

Este parágrafo único se ha introducido por sugerencia de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Transporte y Comunicaciones dictada durante las reuniones de una Comisión nombrada por el ministro de ese despacho (1978), para estudiar la primera versión del Proyecto de Ley de Aguas que se presentó al Consejo de Ministros.

En el Artículo 59 se establece:

Artículo 59: Al autorizarse un vertido, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá exigir que se realice en el cuerpo de aguas receptor, en mejores condiciones que las que tenga el citado cuerpo. En tal caso, el costo adicional entre el tratamiento que obligatoriamente debe realizarse en cumplimiento de lo establecido en el artículo 58 y el que en este supuesto haya de llevarse a cabo, será satisfecho directamente por el Estado, sin perjuicio de que éste establezca contribuciones entre quienes directa o indirectamente resulten beneficiados con el tratamiento que se impone.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 62: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, al conceder un vertido podrá exigir que éste se realice en condiciones de calidad superior a los establecidos para el cuerpo de agua receptor.

En tal caso, el costo adicional entre el tratamiento que obligatoriamente debe realizarse en cumplimiento de lo establecido en el artículo 61 y el que en este supuesto haya de llevarse a cabo, será satisfecho directamente por el Estado, sin perjuicio de que éste establezca contribuciones a quienes directa o indirectamente resulten beneficiados con el tratamiento que se impone.

Razones y comentarios:

Por ser imposible tener bajo control todas las actividades que produzcan polución y habiendo necesidad de garantizar la calidad de las aguas establecidas para los diversos cursos y cuerpos de agua, se requiere en muchas oportunidades fijar tratamientos que produzcan efluentes de una calidad tal que estén por encima de las establecidas en los cursos y cuerpos de agua y aun para conservar la calidad de las aguas del mar.

No sería justo ni equitativo exigir a los concesionarios la garantía de la calidad de los cursos o cuerpos de agua en general por encima de las ya establecidas, por no poder controlarse la totalidad de las actividades que producen polución.

En el Artículo 60 se establece:

Artículo 60: Podrán establecerse condiciones y características de los vertidos a realizar en una determinada zona o en todo el territorio de la

Nación, a las cuales se someterán las que puedan haberse establecido en concesiones anteriores.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 63: Podrán establecerse condiciones y características de los vertidos a realizar en una determinada área o en todo el territorio de la Nación, a las cuales se someterán las que pueden haberse establecido en concesiones o asignaciones anteriores.

Razones y comentarios:

Sin comentarios especiales, pero se ha pensado que este artículo procede por cuanto que la Ley de Aguas es un complemento de la Ley Orgánica del Ambiente.

En el Artículo 61 se establece:

Artículo 61: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, cuando así lo permita el caudal de dilución circulante, podrá autorizar la realización de vertidos que no cumplan las condiciones establecidas en los artículos anteriores, en cuyo caso determinará los usos permitidos aguas abajo del lugar donde se lleva a cabo el vertido.

La autorización a que se refiere este artículo tiene carácter precario y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá ordenar la suspensión del vertido, o que en él se realice el tratamiento necesario.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 64: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, cuando así lo permita el caudal de dilución circulante, podrá otorgar permiso para la realización de vertidos que no cumplan las condiciones establecidas en los artículos anteriores, en cuyo caso determinará los usos permitidos aguas abajo del lugar donde se lleva a cabo el vertido.

La autorización a que se refiere este artículo tiene carácter precario y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá ordenar la suspensión del vertido, o que en él se realice el tratamiento necesario.

Los vertidos que se estuvieren realizando al momento de entrar en vigencia esta Ley quedarán sometidos al tratamiento que conforme a la misma determine el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en forma integral con el tratamiento del cuerpo receptor para buscar soluciones de conjunto.

Razones y comentarios:

El agregado se hace necesario para salvar el período de transición para la actualización y ajuste de los vertidos actuales a la nueva normativa legal; sin embargo, cuando el cuerpo receptor estuviese en condiciones tales de una elevada contaminación y los efluentes que pudiese exigirse a una determinada actividad no mejoran su calidad del emisario receptor, por elemental economía y justicia, debe buscar una solución de conjunto entre el Ejecutivo y los particulares, para mejorar progresivamente la calidad del cuerpo receptor.

En el Artículo 62 se establece:

Artículo 62: El incumplimiento de lo establecido en la concesión, así como las prohibiciones, restricciones y demás medidas que el Ejecutivo Nacional dicte en esta materia, dará lugar a las sanciones previstas en esta Ley, sin perjuicio de las responsabilidades por los daños que causen.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 65: El incumplimiento de lo establecido en la concesión, en relación con el tratamiento de los vertidos, así como las prohibiciones, restricciones y demás medidas que el Ejecutivo Nacional dicte en esta materia, dará lugar a las sanciones previstas en esta Ley, sin perjuicio de las responsabilidades por los daños que causen, en un todo, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 59 de esta Ley.

Razones y comentarios:

Se especifica el campo de aplicación de este artículo, acotado a lo establecido en artículo 59.

En el Artículo 63 se establece:

Artículo 63: El Ejecutivo Nacional podrá prohibir la fabricación, importación, y comercio o utilización de aquellos productos cuyo uso constituya un grave peligro para la contaminación de los recursos hidráulicos.

- Se propone sin modificación como artículo 66.

Razones y comentarios:

Sin comentarios.

En el Artículo 64 se establece:

Artículo 64: El Ejecutivo Nacional podrá establecer zonas de protección de las reservas hidráulicas y cuerpos de agua protegidos.

La resolución que establezca la zona de protección señalará las áreas destinadas a la preservación del medio ambiente y las medidas que en esa área deben adoptarse para prevenir la erosión o procurar la restauración de los suelos.

Los cuerpos de agua protegidos serán aquellos en los que por razones de salubridad pública, turismo, recreación u otros fines análogos sólo se permitirán vertidos cuando la calidad del agua que se vierte sea superior a la del curso protegido.

- Se propone la modificación en la forma siguiente:

Artículo 67: El Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables deberá dictar las normas técnicas a las áreas afectadas para la conservación del ambiente y las medidas que en esa área deban adoptarse para prevenir la degradación, esterilización, erosión, envenenamiento o contaminación del suelo o procurar su restauración mejorando la calidad del agua, conservar y mejorar el régimen de escurrimiento y proteger las obras hidráulicas.

Parágrafo único: En las Zonas Protectoras de los Cuerpos de Agua con fines de conservación, salubridad pública, turismo, recreación u otras análogas sólo se permitirán vertidos cuando la calidad del agua que se vierte sea superior a la del curso protegido.

Razones y comentarios:

Se ha considerado procedente hacer lo más concordante posible el proyecto de Ley de Aguas con la Ley Orgánica del Ambiente, ya que ésta es el marco de referencia, en su carácter de ley cuadro. También esta ley debe concretar los aspectos relativos a la administración planificada de los recursos hidráulicos como instrumento de la política ambiental y de la administración del ambiente, por lo que se tiene que considerar las modificaciones para conciliarla con el artículo 3° propuesto y complementarlo dentro del aspecto de lucha para lograr un ambiente más sano para la comunidad.

- — Como artículo 67 se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 68: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá establecer la realización de cualquier tipo de medidas, planes, proyectos y obras con el fin de conservar y rehabilitar las cuencas hidrográficas, evitar el deterioro de las obras de aprovechamiento y restaurar la calidad de las aguas.

El financiamiento de las actuaciones a que se refiere este artículo correrá a cargo del Estado cuando el daño no sea imputable al concesionario, a quien, por otra parte, podrá imponérsele en la concesión que lleve a cabo directamente las medidas de protección señaladas en este artículo. En tal caso, el costo de las mismas se podría acreditar al pago que por el valor del agua debería efectuar.

Razones y comentarios:

Se considera necesaria la inclusión de este artículo, a los efectos de regular las medidas de rehabilitación que deben ser tomadas para la conservación tanto de cuencas hidrográficas como de las obras hidráulicas necesarias para el aprovechamiento y la restauración de la calidad de las aguas, definiéndose en todo caso la responsabilidad de su ejecución.

TÍTULO V. DE LA DEFENSA Y PROTECCIÓN CONTRA LOS EFECTOS DEL AGUA

En el Artículo 65 se establece:

Artículo 65: Los propietarios de los predios ribereños podrán defender sus riberas y márgenes con arboladas, estacadas o protecciones menores, sin necesidad de concesión, siempre que no alteren el régimen natural de las corrientes ni causen daños a terceros.

Cualquier obra o actividad que pueda alterar el escurrimiento natural de las aguas queda sujeta a la aprobación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

- Se propone sin modificación como artículo 69.

Razones y comentarios:

Sin comentarios.

En el Artículo 66 se establece:

Artículo 66: Las obras de prevención y defensa contra las inundaciones forman parte de los sistemas de aprovechamiento integral de los recursos de las áreas inundables.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 70: Las obras de prevención, control y defensa contra las inundaciones forman parte de los sistemas de aprovechamiento integral de los recursos de las áreas inundables y deben ejecutarse de acuerdo con las características que el desarrollo integral de esas áreas exija.

Razones y comentarios:

Se trata de establecer la debida coherencia de las actividades que en conjunto constituyan el desarrollo integral de un área; entendiéndose como áreas inundables aquellas que puedan quedar cubiertas por las aguas temporalmente, bien por desborde de los ríos (salirse del cauce), o por falta de drenaje adecuado o suficiente para la evacuación oportuna de las aguas de lluvia.

En el Artículo 68 se establece:

Artículo 68: El desecamiento de las áreas que por sus condiciones naturales se encuentren anegadas permanentemente o por largos períodos, queda sometido al régimen de concesiones o asignaciones de volúmenes previstos en esta Ley.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 71: El aprovechamiento de aguas provenientes del desecamiento de las áreas que por sus condiciones naturales se encuentren anegadas permanentemente o estén sometidas a periódicas inundaciones por más de cien días al año, queda sometido al régimen de concesiones o asignaciones de volúmenes previstos en esta ley; igualmente están sujetas al citado régimen las áreas desecadas y cualesquiera otras que resulten afectadas por el desecamiento. Las superficies ocupadas por los lagos, lagunas marismas y las lagunas costeras, los terrenos continuarán siendo del dominio público y rigiéndose por lo previsto en los artículos 3 y 4 de esta ley.

Cuando un curso de agua navegable cambie de cauce, el antiguo cauce sigue sometido al régimen de dominio público y los propietarios de los predios vecinos al mismo tendrán derecho preferente a solicitar una concesión de uso sobre los terrenos que formaban el cauce sin detrimento de lo establecido en los artículos 3 y 4 de esta ley.

La concesión deberá estar perfeccionada dentro de los 180 días siguientes al cambio de cauce. Las normas y procedimientos que regirán en estos casos serán establecidos por vía reglamentaria. En caso de que el cambio de cauce sea resultado de una obra hidráulica, procederá la indemnización a favor del propietario de las tierras que pasaran a formar el nuevo cauce y su pago estará a cargo de quien realiza la obra.

Razones y comentarios:

Se tiende a diferenciar el aprovechamiento de las aguas y el aprovechamiento de las áreas desecadas.

En cuanto a los cauces, se fija un régimen que se considera justo por las siguientes razones:

- a) La legislación internacional fija que la propiedad territorial permanece, aun cuando hubiese cambios en los cursos naturales artificialmente.
- b) Mantener el dominio público del antiguo curso permite que los propietarios de predios no modifiquen los cursos naturales.
- c) La concesión sobre las tierras que formaban el antiguo cauce permitirá ejercer autoridad y evitar la circulación de personas indeseables en el predio y en las obras e instalaciones.

TÍTULO VI. DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS

- Como Artículo 72 se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 72: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables elaborará los estudios necesarios para preparar los proyectos de obras requeridas, así como las normas necesarias con el fin de cumplir las previsiones contenidas en la Ley, en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y en los planes, programas y proyectos que lo desarrollen.

Los estudios que sean realizados por organismos o entidades públicos o privados y que se vinculen directamente con proyectos de aprovechamiento y explotación de las aguas, deberán comunicárselo al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables al que en todo caso corresponde su autorización y control. Otorgada la autorización no podrá introducirse modificación alguna en el proyecto respectivo sin la previa autorización del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Razones y comentarios:

Se incluye un título relativo a las obras hidráulicas ante la necesidad de normarlas o de dictar normas técnicas que sirvan de marco de referencia a los proyectos, puesto que éstos son los que perfeccionan la concesión o la asignación para el aprovechamiento de las aguas. Esta propuesta surge de las discusiones de la Comisión y de la experiencia en la administración de las aguas por parte del Estado.

Este título regula las obras hidráulicas sin menoscabo de otras normas específicas que sobre el mismo tema se encuentren en la ley.

Se establece así mismo que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, además, debe elaborar las normas de carácter técnico, así como las jurídicas para el fiel cumplimiento de la ley y del plan.

- Como artículo 73 se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 73: Por razones técnicas o de interés público, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá ordenar que se modifiquen las características técnicas de las obras ya autorizadas; en cuyo caso, el concesionario tendrá derecho a la indemnización correspondiente cuando la modificación ordenada implique para él una mayor inversión o una reducción de los derechos otorgados en la autorización.

Razones y comentarios:

Se trata con este artículo darle seguridad al concesionario ante el ejercicio de una autoridad exclusiva (exorbitante en algunos casos) del Estado.

- Como artículo 74 se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 74: Las entidades públicas y las particulares podrán ejecutar obras de saneamiento, defensa contra las inundaciones, drenaje, corrección de torrentes o conservación de cuencas, previa autorización del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Al otorgarlas y al aprobar los proyectos correspondientes se establecerá el régimen financiero de las obras, a cuyo fin y con carácter previo se procurará que se suscriba el correspondiente convenio entre quienes las ejecuten y los propietarios de los terrenos que indirectamente se beneficien con las mismas.

Razones y comentarios:

Se podrían establecer convenios especiales con la Administración por beneficios compartidos o por razones de interés colectivo.

Se ha pensado que la iniciativa privada puede proponer obras de protección a otros particulares y los aportes que podría suscribir la Administración central, regional o local como beneficio colectivo o por responsabilidades compartidas.

- Como artículo 75 se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 75: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables llevará un registro inventario de todos los estudios y proyectos de los sitios de presa, de las áreas de embalse, de las superficies inundadas e inundables por condiciones naturales o a consecuencia de las obras que se construyan, así como de todas las obras hidráulicas que se hubiesen construido y de las previstas para ser construidas. El inventario además de recoger las características técnicas, reflejará la experiencia del funcionamiento de cada obra como parte de un sistema o de la unidad de administración hidráulica a que pertenece, así como las condiciones en que se encuentran las estructuras y los equipos que la componen, por lo menos una vez cada año. El registro anotará las características de las concesiones y de las asignaciones de aprovechamiento y las autorizaciones para la construcción de obras y de las servidumbres necesarias para dar cumplimiento a los fines y usos establecidos en las concesiones y asignaciones.

Razones y comentarios:

Esta norma sobre el registro-inventario es de gran importancia y tiene por objeto tener un conocimiento completo de todas y cada una de las obras hidráulicas, de la experiencia en su operación, así como de la oportunidad en que deben ser incorporadas a las unidades o sistemas de administración hidráulica. Por otra parte, toda obra hidráulica implica una responsabilidad frente a terceros, por lo cual es imprescindible el conocimiento de su estado físico por lo menos una vez al año.

El registro de concesiones y su funcionamiento de conjunto son el instrumento fundamental para la administración planificada de las aguas, pues ello permite conocer los volúmenes comprometidos frente a las disponibilidades reales en cada oportunidad, y así evitar que la Administración conceda aguas ya comprometidas.

Este artículo señala claramente al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, como la Autoridad de las Aguas y su principal razón de existir. Este inventario o catastro ha sido preocupación desde los tiempos coloniales y desde los inicios de nuestra vida republicana.

- Como artículo 76 se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 76: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables tendrá libre acceso a las propiedades privadas que no constituyan el hogar doméstico, previo aviso de los funcionarios debidamente identificados que ordenen o hayan de practicar las visitas o inspecciones anunciadas previamente, para dar cumplimiento a las funciones de policía de las aguas, cauces y márgenes y, especialmente, para inspeccionar las obras e instalaciones de aprovechamientos de los recursos hidráulicos, así como para controlar y vigilar el cumplimiento de los fines y usos que con éstas se realizan; el estado físico en que se encuentran; las servidumbres constituidas o que hayan de constituirse; así como para hacer efectivas las resoluciones administrativas que en materia de aguas puedan adoptarse y evitar la construcción de edificaciones distintas a las previstas en las áreas afectadas.

Razones y comentarios:

Este artículo correspondía al 71 del proyecto original, se propone trasladarlo a este título por considerarlo necesario por cuanto con él se regula y hace efectivo el registro, inventario y la complementariedad que representa la policía de aguas, de los cauces y márgenes.

TÍTULO VII. DE LAS SANCIONES, INFRACCIONES Y PROCEDIMIENTOS

En el Artículo 69 establece:

Artículo 69: El incumplimiento de las disposiciones de esta Ley y su Reglamento, será sancionado con multa de hasta un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00) que impondrá el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, atendiendo a las circunstancias atenuantes y agravantes que se determinen en el Reglamento y observando el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 77: El incumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de su Reglamento será sancionado con multa de hasta un millón de bolívares que impondrá el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, atendiendo a las circunstancias atenuantes y agravantes presentes en cada caso, sin perjuicio de la revocación de las autorizaciones, permisos, concesiones o asignaciones que se hubiesen otorgado.

Parágrafo Primero: En los casos de asignaciones o de concesiones otorgadas a entes públicos, el incumplimiento de que trata este artículo comprometerá la responsabilidad civil, penal o administrativa de los correspondientes funcionarios o empleados o de las personas encargadas del aprovechamiento.

Parágrafo Segundo: Las sanciones que se establezcan en la ley se aplicarán sin menoscabo de las previsiones de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

Razones y comentarios:

El proyecto original de la Ley de Aguas presentaba una laguna en cuanto a las sanciones o a las infracciones y así mismo en los procedimien-

tos; además, este vacío de las sanciones se extendía a los procedimientos de los entes de carácter público. Fue muy comentado durante las discusiones de la Comisión que parecía que sólo se sancionaba a los usuarios o concesionarios de la iniciativa privada, dejando a un lado o ignorando que los funcionarios públicos también pueden cometer infracciones.

Por estas razones, los artículos 4, 71 y 72 sufrieron grandes modificaciones (corresponden a los artículos 72, 73 y 74, del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo) y se agrega un nuevo artículo sobre los procedimientos. En la Comisión nombrada por CONICIT, el jurista José Francisco Martínez planteó esta grave omisión del proyecto, y propuso una redacción para estos artículos que fue acogida por considerarse sumamente provechosa a la administración de los recursos hidráulicos y al cumplimiento de la ley.

Es menester dejar sentado que si bien la sanción pecuniaria hasta de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00) prevista en la ley resulta adecuada en la actualidad con la intensidad de la pena que se quiera aplicar, las cambiantes condiciones del valor de la moneda pueden conducir en el futuro a una inadecuación en la proporcionalidad que debe existir entre el daño ocasionado y la pena impuesta. Será preciso entonces una reforma de la ley cuadro del ambiente que posibilite ajustar el monto de la sanción pecuniaria, con base en los indicadores económicos en el país.

En el Artículo 70 se establece:

Artículo 70: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables ordenará la modificación de las situaciones de hecho que surjan en la infracción y en caso de incumplimiento de esas medidas podrá ejecutarlas directamente a costa de los infractores.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 78: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables durante el curso del procedimiento que se siga contra los infractores de esta ley podrá suspender actividades, paralizar las obras y ejecutar cualesquiera otras medidas preventivas que estime necesarias para evitar consecuencias perjudiciales

a las aguas, causadas por la realización de actividades degradantes, poluentes, contaminantes o contrarias a los fines de la presente ley y a la Ley Orgánica del Ambiente.

Parágrafo único: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables ordenará al responsable la realización de correctivos en las actividades u obras que determinen la infracción y en caso de incumplimiento de estas medidas las ejecutará directamente a costa de los infractores.

Razones y comentarios:

También se anotó la falta de medidas preventivas y se presentó una proposición para modificar o completar este artículo, dejando como párrafo único el espíritu del artículo 70 del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo.

En el Artículo 71 se establece:

Artículo 71: La contaminación o polución de las aguas serán sancionadas de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Ambiente.

Para inspeccionar las obras e instalaciones de aprovechamiento de los recursos, los usos que de éstos se realicen y las servidumbres que en su caso hayan de constituirse, así como para hacer efectivas las resoluciones administrativas que en materia de aguas puedan adoptarse, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables tendrá libre acceso a las propiedades privadas que no constituyan el hogar doméstico, previo aviso de los funcionarios que ordenen o hayan de practicar las visitas o inspecciones.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 79: Quien realice aprovechamientos contraviniendo las previsiones y normas de la presente ley o de sus reglamentos o sin permiso del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables será sancionado en la forma siguiente:

- 1) Quien en incumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión o en la asignación realice vertidos en los cursos de agua o en sus márgenes será sancionado con multa de quinientos mil bolívares; si dichos vertidos

causaren degradación, polución o contaminación de carácter grave, la multa podrá ser aumentada hasta setecientos mil bolívares. Si las consecuencias fuesen irreversibles la multa podrá imponerse hasta por un millón de bolívares.

2) Quien, contraviniendo los proyectos de obras que le hayan sido aprobados, construya o se haga construir obras para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos o realice actividades de explotación de áridos; o quien incumpla con el régimen de explotación aprobado será sancionado con multa hasta de quinientos mil bolívares, de acuerdo con la magnitud de la obra o la importancia de la explotación.

3) Quien provoque la sedimentación de los cauces y de los cuerpos de agua, el cambio nocivo en los cauces, las alteraciones del flujo natural, la eutrofización de los cuerpos de agua, o quienes constituyan obras con fines distintos a los del aprovechamiento de los recursos hidráulicos en cauces y márgenes de los cursos y cuerpos de agua serán sancionados con multa de hasta doscientos mil bolívares.

4) Quien sustraiga o use cantidades de agua mayores a la fijada en la concesión o quien comercie en iguales circunstancias con aguas que le hubiesen sido concedidas, o quien se apodere de aguas sin previa concesión será sancionado con multa hasta de doscientos cincuenta mil bolívares.

Si la infracción se cometiese sobre aguas que nacieren en un predio y mientras estén dentro de éste o se entorpeciere el uso común, la multa será hasta de cincuenta mil bolívares.

5) Quien incurriere en algún incumplimiento a esta ley, a sus reglamentos, a las normas técnicas o a los términos de la concesión, o incurriere en incumplimientos similares que no estuviere expresamente previstos en este artículo será sancionado con multa de hasta ciento cincuenta mil bolívares.

Parágrafo Primero: Las sanciones a que se refiere este artículo podrán aumentarse hasta el límite máximo previsto de un millón de bolívares, si las infracciones se cometieren en lugares o sitios sometidos a zonas protectoras de cuerpos de agua previstas en el artículo 3° y en el artículo 61 de esta Ley.

Parágrafo Segundo: La reincidencia en alguna de las contravenciones anteriormente señaladas dará lugar al aumento de la sanción hasta por el límite máximo de un millón de bolívares, establecido en el artículo 72 de esta Ley.

Parágrafo Tercero: Quienes sean sancionados por la comisión de las infracciones señaladas en este artículo, por haber actuado sin el permiso o autorización del

Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables le serán decomisados las obras y los bienes, equipos e instrumentos con los cuales se cometió la infracción.

Parágrafo Cuarto: La determinación de la gradación de las sanciones, así como las atribuciones de los funcionarios del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables se establecerán por vía reglamentaria.

La gravedad de las infracciones la determinará el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en la correspondiente resolución y en forma motivada.

Parágrafo Quinto: En el caso de que por cualquier causa no sea pagada la multa impuesta en virtud de este artículo, y una vez que quedare firme por decisión administrativa, confirmatoria o no recurrida, procederá su conversión en arresto a razón de un día de arresto por cada quinientos bolívares, sin que en ningún caso pueda exceder de seis meses la pena de privación de la libertad física.

- Como artículo 80 se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 80: El procedimiento administrativo se iniciará de oficio o por denuncia interpuesta ante la Oficina Regional o del Sistema de Administración Hidráulica correspondiente del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, por ante los funcionarios de la Policía de Aguas, Cauces y Márgenes. En todo caso la autoridad competente:

- 1) Abrirá expediente y comenzará la averiguación de la presunta infracción, mediante visita de inspección al lugar de los hechos, presenta experticia y la evacuación de todas aquellas pruebas que considere pertinentes.
- 2) Decretará y ejecutará las medidas preventivas que considere necesarias para evitar que la infracción se siga cometiendo y para asegurar que los objetos, maquinarias, instrumentos y obras decomisables no sean removidos del lugar donde se cometieron los hechos.
- 3) Levantará el informe correspondiente, oirá al presunto infractor por sí o por medio de representante legal, el quinto día laborable después de notificado personalmente, y si no se encontrare en el término de cinco días laborables, se citará por cartel que se publicará en un diario de la localidad,

y a falta de éste, en el de la población más cercana, y en un diario de la capital de la República de los de mayor circulación en el país.

Parágrafo Primero: Concluida la averiguación, la autoridad competente dentro del quinto día laborable impondrá al infractor la sanción que corresponda de conformidad con las normas establecidas en el artículo 74. La decisión condenatoria o absolutoria será notificada por escrito al interesado.

Parágrafo Segundo: El infractor, previo pago de la multa ante la oficina receptora de fondos nacionales más próxima a su domicilio, a cuyo efecto el Ministerio emitirá la correspondiente planilla de liquidación, de constitución de fianza o de caución real a satisfacción del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, podrá recurrir de la decisión dentro de los diez días laborables siguientes a la notificación, por ante el funcionario que impuso la notificación, por ante el funcionario que impuso la sanción, y para ante el ministro, quien la revocará o confirmará en el término de sesenta días laborables.

Parágrafo Tercero: Lo no previsto en materia de procedimiento se regulará por vía reglamentaria.

Razones y comentarios:

También con base en el análisis del jurista José Francisco Martínez, miembro de la comisión nombrada por el CONICIT, se ha preparado este artículo donde se da un procedimiento claro en el cual se precisa la autoridad competente, la necesidad de la inspección en sitio y el levantamiento del informe contra el supuesto infractor; la forma de establecer las medidas preventivas y la forma y plazo para las apelaciones ante el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

TÍTULO VIII. DE LAS ASOCIACIONES DE USUARIOS DE LAS EMPRESAS USUARIAS Y DE LOS JURADOS DE AGUAS

En el Artículo 72 se establece:

Artículo 72: Para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos con propósito de riego, de abastecimiento industrial, que no estén integrados a un sistema de abastecimiento urbano, u otros destinos o cuando se trate de aprovechamiento de uso múltiple, podrán constituirse Asociaciones de Usuarios o Asociaciones de Empresas de Usuarios, las cuales tendrán personalidad jurídica.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, por resolución, aprobará las normas por las que cada una de ellas debe regirse.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 81: Para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos con propósito de riego, de abastecimiento industrial que no estén integrados a un sistema de abastecimiento urbano, o cuando se trate de aprovechamiento colectivo, de uso múltiple o para la construcción de obras hidráulicas, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá exigir constituir Asociaciones de Usuarios o Asociaciones de Empresas de Usuarios, que deberán constituirse como asociaciones civiles con el fin de que puedan actuar como personas jurídicas.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables dictará las normas generales de constitución y funcionamiento de las Asociaciones y por resolución aprobará las normas por las que cada una de ellas debe regirse, las cuales deberán incorporarse en la correspondiente acta constitutiva y en los estatutos de dichas asociaciones.

Razones y comentarios:

Las modificaciones de este artículo se deben a que si bien hay libertad de constitución de asociaciones de usuarios y empresas de usuarios, ello deberá realizarse dentro de una normativa general que establecerá el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Además la facultad de crearlas no es sólo de los beneficiarios, sino que podrá exigirse su constitución por el propio ministerio en beneficio de ellos y de un mejor aprovechamiento de conjunto de las aguas.

En el Artículo 73 se establece:

Artículo 73: Las Asociaciones de Usuarios de Aprovechamiento tendrán por objeto:

- 1) Administrar entre sus miembros las cuotas establecidas en la concesión.
- 2) Colaborar con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en las funciones de policía a que se refiere la ley.
- 3) Supervisar la ejecución de las obras de conservación y mantenimiento que realicen sus miembros.
- 4) Promover en nombre de todos los usuarios la mejora y ampliación de los aprovechamientos y de las obras que utilicen en ellos.
- 5) Cualquiera otra que pueda encomendarle el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

■ Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 82: Las Asociaciones de Usuarios de Aprovechamiento tendrán por objeto:

- 1) Administrar entre sus miembros las cuotas de agua establecidas en la concesión.
- 2) Colaborar con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en las funciones de policía a que se refiere esta Ley y el Reglamento respectivo.
- 3) Supervisar la ejecución de las obras de conservación y mantenimiento que realicen sus miembros.
- 4) Promover en nombre de todos los usuarios la mejora y ampliación de los aprovechamientos y de las obras que utilicen en ellos.
- 5) Cualquiera otra que pueda encomendarle el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Razones y comentarios:

Sin comentarios.

En el Artículo 74 se establece:

Artículo 74: En cada Asociación de Usuarios existirá un Jurado de Aguas para dictaminar en los conflictos que surjan sobre aprovechamiento y uso de las aguas entre sus miembros.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 83: En cada Asociación de Usuarios o Asociación de Empresas Usuarias existirá una junta arbitradora de las aguas para dictaminar con carácter vinculante, en los conflictos que surjan sobre aprovechamiento y uso de las aguas entre sus miembros.

Razones y comentarios:

En la forma en que se ha modificado este artículo se busca una mayor participación de los beneficiarios directos de las concesiones en el uso de los recursos hidráulicos para varios beneficiarios, por lo cual se ha considerado necesario crear “juntas arbitradoras de las aguas” como instrumento de los usuarios y beneficiarios directos, dentro del ámbito territorial de una concesión o asignación, que permita que las concesiones o asignaciones funcionen internamente tal como fueron previstas.

También estas juntas permitirán dar *concesiones colectivas* con un ámbito territorial cada vez de mayor extensión donde se establezcan solamente los fines, los usos, los volúmenes anualmente comprometidos y su régimen de extracción así como la coordinación de los beneficiarios y usuarios para administrar sus alícuotas internamente, autorizando las obras hidráulicas para su cumplimiento.

El carácter vinculante se establece para que sean las juntas verdaderos coadyuvantes de la “administración planificada” de los recursos hidráulicos y, al mismo tiempo, porque se considera que es la mejor manera de manejar las alícuotas de agua que corresponden a los concesionarios, a los asignatarios y a los beneficiarios directos dentro de un régimen de participación ciudadana.

- Como artículo 84 se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 84: El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá crear, con carácter permanente o temporal, Jurados de Agua en las unidades de administración hidráulica o zonas, cuando lo creyere conveniente.

Los Jurados de Aguas serán competentes para resolver los conflictos que se presenten con motivo del aprovechamiento y de la conservación, defensa y restauración de los recursos hidráulicos y establecerán las normas de manejo de las aguas de los diferentes concesionarios y asignatarios bajo su jurisdicción; su constitución y normas de funcionamiento serán establecidas por vía reglamentaria.

Parágrafo Primero: Las decisiones de los Jurados de Agua podrán apelarse ante el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Razones y comentarios:

No debe confundirse a las Juntas Arbitradoras de Aguas, que solventan conflictos de los usuarios de una Asociación los cuales actúan como coadyuvante al Sistema de Administración de las Aguas, con los Jurados de Aguas integrantes del Sistema de Administración de las Aguas para dilucidar los conflictos que puedan presentarse entre los concesionarios de una unidad de administración hidráulica o bien de un sistema de administración hidráulica.

Siguiendo el planteamiento de F. Meaño (*Régimen legal de las aguas en Venezuela*) en cuanto al carácter y espíritu de los Jurados de Agua y la experiencia en la administración del recurso, se hace necesario ampliar su competencia.

- Como artículo 85 se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 8: Las contribuciones, restricciones y obligaciones establecidas en esta Ley constituyen limitaciones legales a la propiedad y no darán lugar a indemnización alguna.

Razones y comentarios:

Aun cuando las contribuciones, restricciones y obligaciones de carácter legal y general no dan lugar a indemnización, como criterio aceptado por la doctrina y jurisprudencia, recogido por la Constitución Nacional, es conveniente incluir esta norma ante el cambio de régimen jurídico de las aguas. Su redacción fue sugerida por el jurista Juan Garrido R., en la oportunidad de ser consultado.

TÍTULO IX. DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

En el Artículo 75 se establece:

Artículo 75: Quienes para la fecha de promulgación de esta Ley tengan aprovechamientos, podrán continuar utilizándolos durante dos años, siempre que lo participen al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables dentro de los 180 días de la vigencia de esta Ley. Durante los dos años el aprovechamiento se regulará por las disposiciones de la presente Ley y de las que se dicten en ejecución de ella. Vencido el plazo de dos años deberá obtenerse la correspondiente concesión para continuar el aprovechamiento, para lo cual tendrán derecho preferente. La negativa de la concesión no dará derecho a indemnización.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 86: Quienes para la fecha de promulgación de esta Ley tengan aprovechamientos, podrán continuar utilizándolos durante dos años, siempre que lo participen al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables dentro de los seis meses siguientes de la entrada en vigencia de la presente Ley. Durante los dos años el aprovechamiento se regulará por las disposiciones de la presente Ley y de las que se dicten en ejecución de ella. Vencido el plazo de dos años deberá obtenerse la correspondiente concesión para continuar el aprovechamiento, para lo cual tendrán derecho preferente. La negativa de la concesión no dará derecho a indemnización si no hubiere autorización del Ejecutivo Nacional.

Razones y comentarios:

Sin comentarios.

En el Artículo 76 se establece:

Artículo 76: Durante los primeros cinco años de la vigencia de esta Ley bastará a los actuales usuarios del sector agrícola la participación al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del programa de aprovechamiento que están realizando.

Los interesados deberán pedir autorización al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para realizar las obras hidráulicas necesarias. Al término del plazo señalado deberán solicitar la concesión o asignación correspondiente conforme a esta Ley. El Ministerio deberá resolver en el plazo de noventa (90) días a contar de la introducción de la solicitud.

- Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 87: Durante los primeros cinco años de la vigencia de esta Ley bastará a los actuales usuarios del sector agrícola la participación al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del programa de aprovechamiento que están realizando.

Los interesados deberán pedir autorización al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para realizar las obras hidráulicas necesarias. Al término del plazo señalado deberán solicitar la concesión o asignación correspondiente conforme a esta Ley. El Ministerio deberá resolver en el plazo de seis meses a contar de la introducción de la solicitud.

Razones y comentarios:

Este artículo, como ha sido presentado, fue largamente debatido en la Comisión. En discusiones con los representantes de la iniciativa privada se consideró prudente llevar al reglamento que: durante los próximos cinco años o diez años el uso de las aguas con destino agrícola sólo requerirán de autorización para realizar su aprovechamiento y así como para las obras menores correspondientes, siempre que el caudal total usado en las épocas de estiaje no sea mayor en cada proyecto: de 200 a 500 litros por segundo en la zona de Guayana; de 50 a 100 litros por segundo en la zona de los Llanos, y de 10 a 15 litros por segundo en la zona montañosa de los Andes y de la costa o en sus valles enclavados.

En caso de valles no enclavados de la zona montañosa, podría autorizarse aprovechamientos de 30 a 50 litros por segundo durante la estación de riego.

Cuando las aguas fueran para una utilización colectiva de conjunto por parte de una empresa de usuarios o de una asociación de usuarios, en Guayana podría llegar hasta 5.000 litros por segundo; en los llanos hasta 400 litros por segundo y en la montaña y valles enclavados hasta 100 litros por segundo, y en los valles no enclavados del piedemonte hasta 250 litros por segundo.

También se discutió acotar por vía reglamentaria el volumen de agua total requerido y su régimen de explotación.

Por razón de escasez en aquellos sistemas o unidades de administración hidráulicas, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables deberá establecer reglamentación especial y por consiguiente reducir las cifras propuestas. Estas acotaciones o normativas dan seguridad a los usuarios durante el período de ajuste de la ley.

En el Artículo 77 se establece:

Artículo 77: El Ejecutivo Nacional podrá acordar exoneraciones para los enriquecimientos que se obtengan de las inversiones realizadas en materia de aprovechamiento de los recursos hidráulicos.

- — Se propone su modificación en la forma siguiente:

Artículo 88: El Ejecutivo Nacional podrá exonerar total o parcialmente el enriquecimiento fiscal que se obtenga de las inversiones y realizaciones en materia de aprovechamientos de los recursos hidráulicos, cuando éstas cumplan finalidades de interés colectivo.

Las solicitudes de exoneraciones fiscales las tramitará el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables ante el Ministerio de Hacienda el cual hará las recomendaciones que estime convenientes, y decidirá lo conducente, previa consulta con las autoridades monetarias nacionales.

Razones y comentarios:

Tanto los miembros de la Comisión como los representantes que comparecieron a ella propusieron precisar este artículo, dada la vaguedad de su redacción original.

También la redacción propuesta se ha basado en el material presentado a la Comisión de CONICIT por el jurista José Francisco Martínez.

- Como artículo 89 se propone la inclusión de este nuevo artículo:

Artículo 89: Se requerirá autorización del Congreso de la República mediante acuerdo que dicte al efecto, para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos a personas naturales o jurídicas, cuyo fin inmediato sea la exportación del recurso fuera del territorio nacional, sin haber sido sometida a un proceso industrial de transformación. Quedan exceptuadas de esta norma las concesiones con fines industriales donde se incorpore el recurso agua a los productos finales; la venta de hielo para la industria pesquera; y el servicio de acueducto de agua potable para los puertos.

En receso de las Cámaras, la autorización podrá ser otorgada por la Comisión Delegada del Congreso.

Parágrafo Primero: La exportación de productos industriales a los cuales se ha incorporado el recurso agua deberá cumplir con los requisitos establecidos en las leyes y haber sido aprobados los procesos industriales y su calidad por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Asistencia Social.

Parágrafo Segundo: En la concesión de explotaciones de recursos hidráulicos debe establecerse que los caudales extraídos no comprometan el abastecimiento de poblaciones; el riego para producir productos alimenticios o la navegación de los ríos.

Razones y comentarios:

El artículo 126 de la Constitución de la República, establece que “... no podrá en ningún caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la Ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen...”.

Este mandato constitucional es expresamente para los hidrocarburos, pero también debe atenderse en cuanto a los recursos naturales que tengan una explotación similar a la de aquéllos. La “administración planificada” de los recursos hidráulicos está fundamentada en la unidad del ciclo hidrológico, el cual permite que las concesiones de uso puedan

otorgarse por el Ejecutivo de conformidad con lo establecido en la ley. En el Proyecto de Ley de Aguas se ha previsto el régimen de concesiones y de las transferencias naturales y artificiales (trasvases) referidas al territorio nacional y a la división regional que se establezca en el Plan Nacional de Aprovechamiento y de los Recursos Hidráulicos; pero también debe esta ley contemplar el caso cuando una cantidad de agua es puesta fuera del ciclo hidrológico del territorio nacional: exportación de recursos hidráulicos, caso en el cual debería normarse de acuerdo con las previsiones del artículo 126 ya citado, liberalizando las previsiones del artículo 92 de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, que *sujeta la validez de los contratos de concesión a la aprobación del Congreso Nacional*.

La salvedad establecida en este artículo tiene como objetivo evitar complejos problemas de administración, en los cuales se comprometen volúmenes relativamente pequeños del recurso agua y también evitar el entorpecimiento de la actividad industrial que incorpora el agua al producto final y de los servicios de agua potable inherentes a los puertos, y a la industria del hielo, especialmente usada en la industria pesquera.

Por otra parte se ha considerado prudente proponer una restricción a los volúmenes y caudales que han de ser exportados cuando éstos puedan afectar el abastecimiento de poblaciones, el riego para la producción de alimentos o la navegación de ríos.

Considerando la necesidad de garantizar una ágil administración de las aguas, se ha propuesto que, en receso de las Cámaras, la Comisión Delegada otorgue la respectiva aprobación.

En el Artículo 78 se establece:

Artículo 78: Los órganos de la Administración Pública que tengan aprovechamientos para la fecha de promulgación de la presente Ley, a requerimiento del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables deberán adaptar y ajustar sus características a lo dispuesto en ella con el fin de obtener la correspondiente concesión o asignación de volúmenes.

- Se propone sin modificación como artículo 90.

Razones y comentarios:

Sin comentarios.

A N E X O I

INFORME QUE PRESENTA LA COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE AGUAS

21-07-87

Por iniciativa de los *diputados Luis Corona, Arnoldo José Gabaldón y Pablo González* es presentado ante la *Cámara de Diputados* por estos mismos parlamentarios el anteproyecto de Ley de Aguas de cuya versión última se informa a la misma Cámara, habiendo sido presentado el *anteproyecto inicial el 3 de enero de 1985*, ante la Presidencia del Cuerpo, la cual lo remite a la Comisión Permanente de Administración y Servicios de la cámara Baja para su estudio el 9 de julio de mismo año.

Parte la iniciativa primera del presente anteproyecto del Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Y de acuerdo con lo dispuesto en el *artículo 165 de la Constitución Nacional* en su ordinal 3, es a los tres diputados miembros de esta Comisión Permanente mencionados, a quienes ha correspondido la iniciativa formal para iniciar el proceso legislativo.

II

Una vez que el anteproyecto es recibido en la Comisión Permanente, se da inicio al respectivo estudio de acuerdo con la metodología que la Comisión acuerda para ello; es decir, con la remisión del *anteproyecto a diferentes entes, organismos y personas para su conocimiento y subsiguientes* observaciones al respecto; iniciándose este período de acopio de información a partir del 10 enero de 1985.

Simultáneamente al referido acopio de información, se comienza a recibir la opinión y observaciones del sector oficial, a través del Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, *a quien se invita*, en fecha 23 de julio de 1985, a comparecer ante la Comisión. Efectuándose este acto el 30 de julio de 1985.

Seguidamente se recibe el informe del Ministro señalado, en fecha *5 de agosto de 1985*, el cual, a su vez, es remitido a los entes y personas antes consultados para su conocimiento. En esta fase se considera otro informe del mismo Ministerio antes mencionado, y se recibe un informe de técnicos y expertos en la materia, y de la Asociación Venezolana de Empresas Perforadoras de Pozos de Agua y Afines (AVEPPA).

Para la consolidación de toda la documentación procesada y para el manejo del contenido de esta documentación, se sostienen sucesivas reuniones coordinadas y dirigidas por la Comisión, las cuales tienen como objetivos establecer los criterios uniformes de todas las partes involucradas, y prepararlos de manera que puedan ser reflejados por el anteproyecto.

III

Los largos estudios *preparatorios de las diferentes versiones de varios anteproyectos de Ley de Agua* pudieron concurrir en la concreción del texto que se presenta; quedando reflejados sus principios y espíritu en la respectiva Exposición de Motivos, la cual relaciona toda la doctrina jurídica y los criterios técnicos inspiradores del proyecto, y la intención de los proyectistas de dotar al orden de este instrumento normativo.

El criterio obtenido finalmente pudo ensamblarse en los siguientes aspectos principales, a saber: las disposiciones fundamentales, el diseño de una administración nacional de la política hidráulica en forma de sistema, el aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos, su conservación y defensa, la protección de la acción de las aguas, las obras en materia hidráulica, los procedimientos en la materia y las sanciones, y las asociaciones de personas en sus relaciones con el uso del recurso junto a la administración de justicia correspondiente.

IV

La pieza normativa cuya estructura *se ha señalado* y cuyo contenido se presenta organizado en el texto llevado ante la cámara, ha tenido la mejor acogida en esta Comisión desde el mandato recibido y, de acuerdo con este espíritu, lo entrega para su consideración final acompañado del apoyo de todos los diputados que la integran, considerando que constituirá un instrumento de gran valor para el desarrollo nacional y para la organización del régimen en la materia.

A N E X O II

INFORME QUE PRESENTA LA COMISIÓN PERMANENTE DE AGRICULTURA Y POLÍTICA AGRARIA EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE LEY DE AGUAS

- 1. En el contenido de la Ley se puede *apreciar que es una ley de aguas superficiales*, dejando de lado la consideración de una fuente de mucha importancia *como es las aguas subterráneas*, las cuales en muchos casos son las únicas existentes para ciertas zonas. Por otra parte, la explotación de las aguas subterráneas va a ser motivo de *conflicto entre usuarios*, en la medida en que su uso sea más intensivo. En tal sentido, sugerimos hacer algún señalamiento a las aguas subterráneas en la ley.
- 2. El artículo 5 debe ser *ampliado o mejorado en el sentido de aclarar ubicación y tipo de obras o para que utilidad pública* serán usados; por ejemplo, *un pozo construido por un ciudadano con sus propios recursos y en su propiedad*, queda sujeto a la *discrecionalidad de la aplicación de este artículo*. Consideramos que el agua proveniente de esa fuente pudiese ser en un momento de *utilidad pública, pero no la obra*.
- 3. En el título III, se le establece al MARNR lo referente al Plan Nacional de los Recursos Hidráulicos y en los artículos 15 y 17 apartes 3 y 7 le asigna la *facultad de hacer los estudios, proyectos y la elaboración del plan de inversiones en obras hidráulicas*. Además, en el artículo 17 *aparte 11*, se le faculta para constituir los *órganos de participación de los usuarios*. Esto pone en manos de un *solo ente* un recurso tan ampliamente distribuido a nivel nacional, de tantos usos posibles y en sitios donde no ha llegado, ni *llegará en mucho tiempo el MARNR*.

En el artículo 17 *aparte 8* se le deja a la discrecionalidad del MARNR otorgar algunas actividades a otros entes.

Consideramos que el MARNR debe definir las políticas, los planes, las normas, la vigilancia y muchas de las ejecuciones; pero debe ser el ministerio, instituto o empresa del Estado especializado *quien adelante los estudios, proyectos y construcciones específicos*.

En este sentido, solicitarnos que las fuentes definidas como *agrícolas*, sean administradas por el Ministerio de Agricultura y Cría dentro de los planes y normas del MARNR.

- 4. En el artículo 19 donde se crea el Consejo Nacional para el Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, solicitamos que sea incluido el Ministro de Agricultura y Cría, facultad del Presidente como responsable de la política agrícola del país.
- 5. Hay ciertas acciones como las establecidas en el artículo 32 que pueden chocar con otras leyes, en tal sentido solicitamos su revisión.
- 6. En el artículo 17 aparte 9, 76 y 80 se menciona la política de aguas, cauces y márgenes, sin embargo en ninguna parte de la Ley se dice cómo se constituirá o en qué política ya constituida se delegará dichas funciones.
- 7. Solicitamos la corrección de algunos errores ortográficos en los artículos:
Artículo 4: *Cauce por cause*
Artículo 11: *Viabilidad por vialidad*
Artículo 37, aparte 6: *Itinerario por itinerario*
Artículo 79, aparte 3: *Sedimentación por sedimentación*
Artículo 17, aparte 5: *La vigilancia por la vigencia*

A N E X O III

VOTO RAZONADO

(Es copia)

Ciudadano
Dr. José Rodríguez Iturbe
Presidente de la cámara de Diputados
Presente.-

Por la presente consignamos ante Ud. el **Voto Razonado** de la Fracción Parlamentaria del PCV, con motivo a la aprobación en segunda discusión de la Ley de Aguas en la sesión ordinaria del pasado jueves 26. Lamentablemente, no pudimos hacer uso del derecho de palabra para expresar la opinión de nuestra fracción parlamentaria ante esta ley, en la cual reconocernos aspectos positivos y a la que pensábamos realizar aportes y sustanciales mejoras que la convirtieran en un instrumento idóneo para normar tan importante y compleja materia como es la de la utilización y conservación de las aguas. No obstante lo indicado señalamos a continuación las proposiciones y observaciones que en aquella oportunidad tenía previsto realizar el diputado Alfonso Ojeda Olaechea en nombre de nuestra fracción parlamentaria.

Proposición de carácter previo:

En razón de la importante materia que norma esta Ley proponemos que su rango sea el de una Ley Orgánica, titulada “Ley Orgánica de la Utilización y Conservación del Agua”.

- — Art. 2 - Proponemos para este artículo la siguiente redacción: “Las aguas son del dominio público de la Nación en todas las fases del ciclo hidrológico”.
- — Art. 3, Numeral 1 - Proponemos la siguiente redacción: “Los espacios territoriales de los lechos y las riberas de los ríos y manantiales que conforman los cauces, así como sus márgenes en una extensión mínima de cien (100) metros de radio de los contornos del manantial o nacimiento de agua; de cien (100) metros medidos desde el borde del cauce mayor de los ríos na-

vegables, y de cincuenta (50) metros para los no navegables sean permanentes o intermitentes”.

- — Art. 3, **Parágrafo Tercero** - Dado el rango de Ley Orgánica que solicitamos, proponemos eliminar la frase que dice: “Salvo los casos establecidos en leyes especiales”.
- — Art. 10 - Proponemos modificar el segundo párrafo de este artículo de la siguiente manera: “Este plan concretará todos los extremos anteriores privilegiando las cuencas hidrográficas como la unidad básica para planificar y ejecutar una correcta política del uso, trasvases y disposición del agua”.
- — Art. 12 - Proponemos el siguiente texto para este artículo: “El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos será aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y por el Congreso de la República, ...” (todo lo demás sigue igual).
- — Art. 16 - Proponemos el siguiente agregado: “... de acuerdo con los programas del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos”.
- — Art. 17 - Demandamos la eliminación de los numerales 4, 5 y 6 de este artículo por estar referidos al otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento y uso de las aguas en términos y condiciones que consideramos inconvenientes para los intereses nacionales.
- — Art. 17, **Numeral 9** - Proponemos cambiar el término policía, por el de guardianes y el texto quedaría redactado así: “Guardianes de las aguas, de los cauces y de las márgenes”.
- — Art. 24 - Proponemos la siguiente modificación: “La utilización de las aguas está sometida a las regulaciones y limitaciones impuestas por esta ley y administradas por el cuerpo de guardianes, tal como lo indica el ordinal 9 del artículo 17”, el resto queda igual.
- — Art. 36 - Con el propósito de introducir limitaciones a la figura de la concesión y asignación de caudales para el uso y aprovechamiento de las aguas, proponemos el siguiente texto para este artículo: “Las concesiones o asignaciones de caudales sólo serán otorgadas a los organismos o entes públicos, asociaciones de usuarios o empresas de usuarios de pequeños y medianos productores; y con los alcances y limitaciones que establece el título 7° de esta ley. Estas concesiones o asignaciones deberán solicitarse al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para lo cual se acompañan los correspondientes proyectos de obras y el señalamiento de los fines, usos y actividades a que serán dedicadas”.
- — Art. 41 - Proponemos que este artículo quede redactado así: “El otorgamiento

de concesiones de aguas para su aprovechamiento en la producción de energía hidroeléctrica a escala limitada, sólo se concederá a pequeñas y medianas asociaciones de usuarios o empresas de usuarios”.

- — Art. 44 - Proponemos la siguiente redacción: “Por ninguna razón o circunstancias podrán ser enajenadas las concesiones o asignaciones de recursos hidráulicos”.
- — Art. 45 - Solicitamos la eliminación de este artículo por ser contrario al concepto de las concesiones o asignaciones de recursos hidráulicos que hemos venido planteando.
- — Art. 47 - Solicitamos la eliminación de este artículo por las razones expuestas en el artículo anterior.
- — Art. 52 - Proponemos la siguiente redacción para el segundo párrafo de este artículo: “El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables establecerá, según las circunstancias propias de cada situación el costo real del servicio y aprovechamiento del agua con un criterio de razón social”.
- — Art. 54 - Solicitamos la eliminación de este artículo por entender que el establecimiento del costo real del servicio y aprovechamiento del agua no puede ser establecido con un criterio mercantil.
- — Art. 55 - Solicitamos su eliminación por las razones expuestas en el artículo anterior.
- — Art. 59 - Mantener el texto del artículo eliminando la parte que dice: “... sin perjuicio de lo establecido en el artículo 64”.
- — Art. 64 - Proponemos la eliminación de este artículo por entender que crea situaciones contradictorias con el espíritu que han venido expresando los artículos anteriores referidos a la conservación de los caudales de aguas.
- — Art. 79, Numeral 1 - Agregar al final del párrafo: “todas estas sanciones pecuniarias irán acompañadas de la obligación que tiene el infractor de restituir las condiciones originales de las aguas que fueron objeto de la contaminación”.
- — Art. 79, Numeral 6 - Proponemos la siguiente redacción: “Quienes ejecuten o hagan ejecutar las labores...”.

A N E X O IV

INFORME CON MOTIVO DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LA “COMISIÓN PERMANENTE DE AGRICULTURA Y POLÍTICA AGRARIA” EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE LEY DE AGUAS

Ponente: Pedro P. Azpúrua

Asistido por: Beatriz Armada Pérez y Cecilia Sosa G.

Parece necesario y procedente exponer, en primer término, las premisas sobre las cuales se ha basado la Ley de Aguas, *ley especial* para normar las finalidades que debe cumplir el agua como recurso vital, y luego se dan las conclusiones que responden a los planteamientos de la Comisión Permanente de Agricultura y Política Agraria.

A. PREMISA DEL PROYECTO DE LEY DE AGUAS

- 1. El ciclo hidrológico: es una verdad técnica comprobable.
Comentario:
 Una son todas las aguas, uno es su origen y *una tiene que ser su administración*: por tanto, no es procedente diferenciar entre aguas superficiales, subterráneas u otros tipos de agua.
- 2. Todas las aguas son del dominio público.
Comentario:
 Es consecuencia de la premisa anterior, no puede haber aguas propiedad de la nación y otras de propiedad particular. Las obras de inversión privada deben estar sujetas a las finalidades que tienen que cumplir las aguas.
- 3. Sólo puede existir una autoridad: Autoridad Única comprobable para el aprovechamiento, uso y administración de las aguas.
Comentario:
 Esta premisa es consecuencia de las dos anteriores. Distribuir la competencia disminuye la autoridad y puede acarrear uso preferencial en función

del ente administrador y no según las finalidades que deben cumplir las aguas. El MARNR es administrador, el uso *específico sectorial lo administra* el ente dentro de las directrices que señala la ley (concesiones y asignaciones).

- 4. Las aguas deben cumplir los fines a que están destinadas junto con otros recursos naturales fuentes o estancos. *Los usos son sólo el medio de cumplir los fines.*

Comentario:

Es una ley coadyuvante a las Leyes Orgánicas del Ambiente, de la Ordenación del Territorio y de la Ordenación Urbanística.

- 5. Las obras hidráulicas que hacen posible el aprovechamiento de las aguas deben tener un nuevo régimen para la explotación, sea por derivaciones o almacenamiento de las superficiales y el alumbramiento o recarga de las subterráneas: *todas deben tener el mismo régimen legal.*

Comentario:

Las obras de aprovechamiento tales como: las represas, sus embalses, así como los pozos y galerías filtrantes, son obras hidráulicas que tienen que someterse a un solo régimen jurídico y técnico.

- 6. *La Autoridad Única de las Aguas* no debe estar comprometida con los usos del agua, sólo es *partidor de las aguas* para el mejor interés nacional.

Comentario:

La época de las leyes o códigos donde se diferenciaban las aguas fósiles, las termales, medicinales y de aguas superficiales y de agua subterránea ha quedado atrás, por la premisa establecida en la concepción de esta ley. Ningún órgano o ente del Estado usuario del agua puede actuar con justicia e imparcialidad en distribución y uso, por ello se establece al Ministerio del Ambiente como Autoridad Única.

El criterio de señalar al *mayor usuario como la Autoridad* ha desaparecido, en virtud de la connotación del agua frente al ambiente y aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos con finalidades bien definidas (plan), que deben cumplir las aguas como coadyuvante a la ordenación del territorio.

- 7. El agua es un recurso vital pero de múltiples usos.

Comentario:

Pero ello no lleva a una preferencia sin límite para el uso doméstico, derivado del uso común y de las leyes de sanidad para el abastecimiento del medio urbano.

B. CONCLUSIONES

Son estas las premisas básicas de la Ley de Aguas; es por ello que no se consideran procedentes las observaciones de la Comisión Permanente de Agricultura y Política Agraria de la Cámara de Diputados.

A N E X O V

INFORME SOBRE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR LOS DIPUTADOS PEDRO ORTEGA DÍAZ Y ALFONSO OJEDA OLAECHEA CON MOTIVO A LA SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA LEY DE AGUAS

Ponente: Pedro P. Azpúrua

Asistido por: Beatriz Armada Pérez y Cecilia Sosa G.

Agradecimiento: Al profesor Manuel Pérez Vila
por haberle *dado claridad a este informe.*

I. Introducción

Las observaciones proponen dos cambios importantes: uno el elevar el proyecto de texto que administre las aguas a rango de Ley Orgánica. No se debe considerar que las leyes por tener rango de orgánicas tienen una jerarquía superior que la de una Ley Especial, como es en este caso, donde se trata de normar el destino que deba dársele a los recursos hidráulicos para su aprovechamiento con otros recursos naturales, en la búsqueda de un crecimiento integral y sostenido.

La Ley de Aguas concebida y redactada como una Ley Especial dentro del ámbito de las Leyes Orgánicas del Ambiente, de la Ordenación del Territorio, la del Urbanismo y la del Régimen Municipal a las cuales complementa; también sus normas modifican los planteamientos, ya dejados atrás, de la Ley de Reforma Agraria y la vieja Ley Forestal de Bosques, Suelos y de Aguas, así como muchas de las normativas establecidas en el Código Civil sobre servidumbre y uso del agua.

Se ha creado una falsa expectativa de que cuando se aplica una Ley Orgánica tenga una mayor aceptación y autoridad que la de una Ley Especial, aun cuando regule *una materia en particular* y esto parece ser la razón de la proposición de llevar al rango de orgánica la Ley de Aguas prevista para normar todo lo relacionado con este recurso, como se señala en la parte primera del artículo 1° del proyecto.

“La presente Ley tiene por objeto la ordenación de los recursos hidráulicos, con el fin de lograr su racional aprovechamiento y conservación integral”.

Su redacción deja bien claro el concepto de que la ordenación de los recursos hidráulicos, para lograr su racional aprovechamiento, *es orientar la aplicación de la ley hacia la finalidad que debe cumplir el agua donde es solicitada, junto con otros recursos naturales a los cuales sus usos están íntimamente ligados, como el suelo entre otros*, para lograr un crecimiento armónico, social y económico pero que permita su conservación integral y la de los otros recursos naturales, fuentes o no fuentes con carácter continuo en el tiempo.

Esta ley tiene una concepción filosófica que: el aprovechamiento del agua debe realizarse de acuerdo con los requerimientos ambientales y socioeconómicos de las diversas áreas territoriales y a sus necesidades futuras que el crecimiento integral y sostenido demanda, *así como que sus normativas de uso sólo son el medio para lograr los fines*. Esta es la base conceptual que hace realmente importante esta ley, cambiando la vieja tradición de normar solamente los usos: esta ley norma, se repite, *las finalidades del aprovechamiento y sus normativos de uso sólo son el medio para lograr las finalidades*.

Este planteamiento es el que lleva a la planificación del ordenamiento de los recursos hidráulicos por un plan, en el cual se establecen las opciones que deben responder a la política y estrategias para el mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos, nacional, regional y localmente. Es por ello que la ley es para el aprovechamiento ordenado de los recursos hidráulicos con otros recursos naturales, como se ha señalado, más amplia que la de una de utilización y conservación de las aguas: es una ley coadyuvante de los objetivos de las Leyes del Ambiente y de Ordenación del Territorio, del Urbanismo, entre otras, para lograr un crecimiento integral evitando el mal uso o el abuso del agua en todas las actividades en las cuales ella es necesaria. Es una ley de *cómo hacer*, no de *no hacer* porque en el tiempo toda el agua será utilizada y reutilizada inevitablemente y hay que prever cómo hacerlo técnicamente y racionalmente. Como consecuencia, parece conveniente y recomendable mantener el nombre y rango del texto del proyecto.

II. Proposiciones de Cambios al Articulado

El otro aspecto importante son las modificaciones propuestas al articulado del Proyecto.

Artículo 2

Redacción del Proyecto:

“Todas las aguas son del dominio público de la Nación”.

Proposición PCV (Partido Comunista de Venezuela):

“Las aguas son del dominio público de la nación *en todas las fases del ciclo hidrológico*”.

Observaciones:

En la segunda parte del Artículo 1° se define las aguas sometidas al régimen de la ley, se enumeran las formas en que se presentan las aguas en la naturaleza, incluyendo las *fósiles y las termales*, que fueron captadas, especialmente las primeras, en otras épocas geológicas; con la modificación sugerida podrían quedar excluidas si se interpreta la forma en que hoy se hace el cálculo de las disponibilidades de agua dentro del ciclo hidrológico a largo o mediano plazo.

Artículo 3

Ordinal 1

Redacción del Proyecto:

“desde el borde del cauce de los ríos navegables y de cincuenta (50) metros para los no navegables sean permanentes o intermitentes”.

Proposición del PCV:

“...desde el borde del cauce *mayor* de los ríos navegables y de cincuenta (50) metros para los no navegables sean permanentes o intermitentes”.

Observaciones:

La modificación no procede, sin embargo; se pregunta: ¿qué se entiende *por cauce mayor*?; ¿quién lo decide?; si no se establece en la ley ¿se remitirá al Reglamento?

En relación con el ordinal 1°, se considera que de aceptarse la proposición de “cauce mayor”, lo cual tendría que determinarse por Reglamento de la Ley, la interpretación por el contrario es que no serían objeto de

la limitación los ríos navegables que no fueran cauces mayores. En consecuencia, esa razón hace inaceptable la proposición y conviene mantener la limitación en concordancia con el Código Civil, que diferencia a los ríos por navegables o no navegables, y si el cauce es mayor o menor no parece ser el criterio más adecuado, *dado que puede haber un río de cauce mayor navegable y puede haber uno de cauce mayor no navegable*.

Se ratifica así que es improcedente la proposición de modificar el texto del proyecto.

Parágrafo Tercero:

Redacción del Proyecto:

“Las regulaciones respecto al uso establecido en este artículo, son limitaciones legales a la propiedad rural y no produce derecho a indemnización, *salvo los casos establecidos en Leyes Especiales*”.

Proposición del PCV:

Proponer eliminar la frase “Salvo los casos establecidos en Leyes Especiales”.

Observaciones:

Se cree que la consideración de ser una Ley Orgánica elimina totalmente la aplicación de otras leyes especiales, por lo cual no se considera procedente la eliminación propuesta al texto del proyecto, porque ella sólo crea inseguridad jurídica.

Artículo 10

Redacción del Proyecto:

(Para el último párrafo)

“El Plan fijará y concretará también todos los extremos anteriores dentro del ámbito regional que el propio plan establezca, señalando los fines a los que se destinen los recursos hidráulicos disponibles”.

Proposición P.C.V.:

“Este Plan concretará todos los extremos anteriores *privilegiando las cuencas hidrográficas como la unidad básica para planificar y ejecutar la correcta política del uso, trasvase y disposición del agua*”.

Observaciones:

Es necesario comprender claramente lo expresado en la introducción: esta ley busca el aprovechamiento ordenado y racional para los fines

a los cuales está solicitado el recurso agua para su utilización junto con otros recursos naturales, se repite, a las cuales su uso está íntimamente ligado dentro del ámbito nacional, regional, local, las cuencas hidrográficas pueden pertenecer a dos o más regiones políticas o económicas: la Ley de Aguas es también coadyuvante a la descentralización. Además lo propuesto, queda normado claramente en el artículo siguiente (Artículo 11) del proyecto de ley.

Artículo 12

Redacción del Proyecto:

“El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos será aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto y se publicará en la Gaceta Oficial de Venezuela...”

Proposición P.C.V.:

“El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos será aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y por el Congreso de la República”.

Observaciones:

Aunque puede parecer que la aprobación del plan por el Congreso de la República es recomendable y procedente esto no es así por la naturaleza de ser un plan de aprovechamiento y no de las obras; el plan propuesto es de estrategias y directrices para dar cumplimiento a la política hidráulica que se tienen que concretar con programas y proyectos, evaluando las diversas alternativas económicas frente a los avances de la ciencia y la tecnología para el futuro, las cuales deben considerarse.

Si las estrategias y las directrices fuesen aprobadas por el Congreso de la República, lo hace poco flexible, que es una de las características que este tipo de plan prospectivo propuesto. Las políticas y especialmente la hidráulica sí podrían aprobarse por el Congreso, así como los proyectos y los programas que comprometen ingentes recursos económicos.

Por lo demás éste es el criterio contenido en la Ley Orgánica del Ambiente y en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio: en ambas el Congreso ha decidido que los planes, salvo el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, artículo 7 de la Enmienda Constitucional N° 2, sean aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros (Decreto Ejecutivo).

Artículo 16

Redacción del Proyecto:

“La Administración de Política Hidráulica corresponde al Presidente de la República quien la ejercerá por órgano del Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables”

Proposición PCV:

“... Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables *de acuerdo con los programas del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Naturales*”.

Observaciones:

Esta adición es contraria al espíritu de un plan prospectivo y estratégico para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, el cual se desglosa en programas (mediano plazo), los cuales están constituidos por proyectos (corto plazo) que tienen que responder también a sectores económicos y principalmente a la política hidráulica con estrategias y directrices, pero en ningún caso puede responder a programas. El plan se desglosa en programas, pero, en ningún caso debe entenderse que la “sumatoria” de programas constituyen un plan (véase *Venezuela: base de una política hidráulica*. Azpúrua P. P. y C. Sosa de Mendoza, pp. 35, 48, 49 y *Recursos hidráulicos y desarrollo*, Azpúrua, P. P. y A. J. Gabaldón, pp. 345 a 348).

Por todas las razones expuestas se considera improcedente la proposición.

Además esta materia está extensamente normada en el capítulo II (La Administración de la Política Hidráulica) y artículo 20 del título III que se complementan con los artículos 21 y 22.

Artículo 17

Ordinales 4, 5 y 6

Redacción del Proyecto:

“...corresponde al Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en ejercicio de la Autoridad Nacional de las Aguas, la ejecución de las funciones siguientes: (...)

4. El otorgamiento de las concesiones de aprovechamiento o uso de los recursos hidráulicos, de forma que en todo momento se realicen conforme a las disposiciones de carácter general y a las condiciones establecidas en las concesiones o asignaciones”.

5. La vigilancia y control de los aprovechamientos de las obras hidráulicas, de forma que en todo momento se realicen conforme a las disposiciones de carácter general y a las condiciones establecidas en las concesiones o asignaciones otorgadas”.

6. La fijación del valor del agua, de acuerdo con el criterio establecido en la presente Ley y de conformidad con las normas que se establezcan, mediante resoluciones”.

Proposición PCV:

Piden eliminar los ordinales 4, 5 y 6.

Observaciones:

Sinceramente, no se entiende por qué creen los proponentes que “por estar referido al otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento y uso en términos y condiciones que consideramos inconvenientes para los intereses nacionales”, son normas clave para todos los beneficiarios de las concesiones y asignaciones y para el buen gobierno del manejo de recurso agua y de las obras hidráulicas que lo hacen posible. Habiendo decidido la República que todas las aguas son del dominio público (Artículo 2), la vía del aprovechamiento para lograr los fines que debe cumplir el agua son las concesiones y las asignaciones, para los particulares como para los organismos del gobierno, respectivamente.

Ordinal 9

Redacción del Proyecto:

“Policía de las aguas, de los cauces y de las márgenes”.

Proposición PCV:

“Guardianes de las aguas, de los cauces y de las márgenes”.

Observaciones:

El término policía de las aguas o policía administrativa es más extenso que el de guardián: “Persona que guarda una cosa y cuida de ella” contrario a una acción activa del primero: administrativa de: “Buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno” (*Diccionario de la Lengua Española* 1984). No se cree conveniente cambiar el término usado en el Proyecto, porque es además el usado nacional e internacionalmente y es poco recomendable confundir con los términos la aplicación de la ley.

Artículo 24

Redacción del Proyecto:

“La *utilización común* de las aguas está sometida a las regulaciones y limitaciones de la policía administrativa, conforme al ordinal 9 del artículo 17 de esta ley. El Ministerio...”

Proposición PCV:

“La utilización de las aguas está sometida a la regulación y limitaciones impuestas por esta ley y administradas por el cuerpo de guardianes, tal como lo indica el ordinal 9 del artículo 17. El Ministerio...”

Observaciones:

Esta modificación, que pareciera simple, da la sensación de dejar de lado el conocimiento pleno o integral de la administración de las aguas, donde se diferencian los usos comunes de los aprovechamientos de las aguas para usos privativos. Para conocer el alcance de la norma se debe leer cuidadosamente el artículo 25 del mismo capítulo II (véase *Ley de Aguas. Análisis, estudio y proposición* (Azpúrua, P. P. y otros. *Informe al Senado de la República*, pp. 229- 237, 1981).

Artículo 36

Redacción del Proyecto:

“Las concesiones o asignaciones de caudales deberán solicitarse al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para lo cual se acompañarán los correspondientes proyectos de obras y el *señalamiento de los fines, usos y actividades* a realizar.

Proposición PCV:

“Las concesiones o asignaciones del caudal sólo serán otorgadas a los organismos o entes públicos, asociaciones de usuarios o empresas de usuarios de pequeños y medianos productores; y con los alcances y limitaciones que establece el título 7° de esta ley. Estas concesiones o asignaciones deberán solicitarse al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para lo cual se acompañarán los correspondientes proyectos de obras y el señalamiento de los fines, usos y actividades a que serán dedicadas”.

Observaciones:

La proposición de restringir el otorgamiento de las concesiones sólo a las asociaciones de usuarios o empresas de usuarios de pequeños y

medianos productores, además de ser inconstitucional, dado que la declaración del dominio público hace que no hay agua propiedad de la Nación ni de los particulares, sólo deja la posibilidad de que las personas naturales o jurídicas deban y puedan optar al procedimiento de obtener una concesión para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, mediante la institución jurídica de la concesión.

En los términos del texto del proyecto, toda persona natural o jurídica (tanto los usuarios de pequeños y medianos productores, como productores de mayores extensiones) pueden captar al aprovechamiento del agua vía la obtención de la correspondiente concesión.

No se entiende por qué se debe conceder agua sólo “a las asociaciones de usuarios o empresas de usuarios de pequeños y medianos productores”; la ley no puede ni debe hacer discriminaciones, siempre odiosas, o limitaciones que puedan ser de difícil medir.

¿Qué se debe entender por “pequeños y medianos productores”?

¿Quién los clasifica y cómo?

Lo importante del texto del proyecto de ley es que establece una clara definición de lo que es una concesión y de una asignación y que “los proyectos de obras deben señalar los fines, los usos y las actividades a realizar” así como la necesaria y suficiente publicidad a las solicitudes que en efecto se formulen para evitar injusticias y procedimientos torcidos durante la tramitación de las concesiones.

Como concepto general, siendo todas las aguas del dominio público el único camino válido y legal es la concesión de aprovechamiento para los usos privativos; negar o limitar es estancar al país, por ser el agua un recurso que además de vital, interviene en todas las actividades que el hombre realiza.

Artículo 41

Redacción del Proyecto:

En las concesiones de aprovechamiento de aguas para la producción de energía hidroeléctrica, además de las condiciones generales señaladas, se establecerá...”

Proposición PCV:

“El otorgamiento de concesiones de agua para su aprovechamiento en la producción de energía hidroeléctrica a escala limitada sólo se concederá a pequeñas y medianas asociaciones de usuarios o empresas usuarias”.

Observaciones:

A las observaciones a una Ley que hiciese discriminaciones que ya fueron señaladas para el artículo 36 habría que agregar que: por una parte, las grandes obras de aprovechamiento hidroeléctrico *se darían por asignaciones al Estado* quien es el que las puede económicamente realizar. En el caso de que los particulares puedan estar interesados en una concesión para la producción de hidroelectricidad el Estado puede fijar, entre las condiciones de la concesión, el cumplimiento de sus necesidades y hasta asociarse con él, si estuviese interesado en parte de la energía o del agua, esto está normado claramente en la ley. Todo se regirá por un Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos que responde a la Política Hidráulica y a las estrategias de desarrollo nacional. En todo caso, el ordinal 4 de este artículo 41 permite proceder con la mayor justicia y equidad.

Artículo 44

Redacción del Proyecto:

“No podrán enajenarse las concesiones de los recursos hidráulicos sin la autorización previa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables”.

Proposición PCV:

“Por ninguna razón o circunstancia podrán ser enajenadas las concesiones o asignaciones de recursos hidráulicos”.

Observaciones:

La eliminación de la autorización del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para que proceda la enajenación no procede, porque debe entenderse que esa autorización está referida a que el organismo (Autoridad de las Aguas) mantenga el control de los beneficiarios de las concesiones y también conocer si el nuevo concesionario asume las obligaciones de la concesión al transformarse en beneficiario de la misma. Debe mantenerse el artículo como está en el proyecto, dado que de lo contrario el vender una extensión que tuviere como dueño a un concesionario puede tener como consecuencia que, al vender la propiedad, el nuevo propietario no acepte las condiciones en que el propietario anterior era concesionario pueda ser enajenada (la concesión) sólo si asume las mismas condiciones. Por ejemplo, un propietario que

es beneficiario de una concesión a través de una persona jurídica (una asociación de usuarios) hace que la enajenación de la tierra pueda llevar aparejada la de la concesión (cuota parte) y de producirse la autorización por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables deba asumir esa condición de concesionario en los mismos términos que el beneficiario anterior.

Por otra parte, si al nuevo propietario no le interesa la concesión (la alícuota de aprovechamiento del propietario en caso de ser una asociación), él puede comprar sin que se produzca la enajenación con autorización, y estará obligada la asociación a participar el retiro de uno de sus usuarios en el aprovechamiento asignado, o redistribuir esa cantidad entre los usuarios anteriores, si así lo permite el contrato concesión. Es decir, que son relevantes para cada caso que pueda presentarse las cláusulas de cada concesión.

Artículo 45

Redacción del Proyecto:

“Las concesiones otorgadas a particulares para abastecimiento de poblaciones o para sistema de riego podrán, por razones técnicas de salubridad, protección del ambiente o cualquier otra de utilidad pública, ser revocadas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, mediante indemnización determinada, de conformidad con lo establecido en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, con el objetivo de otorgarla bien a un ente de carácter público o directamente a los usuarios beneficiarios de ellas, siempre y que estos últimos presenten una organización y una capacidad financiera adecuada. El monto de la indemnización corresponde pagarla al nuevo concesionario o a la organización de los usuarios que resulten beneficiarios por el cambio de titularidad de la misma”.

Proposición del PCV:

Eliminarlo.

Artículo 47

Redacción del Proyecto:

“La muerte del concesionario no extingue la concesión, siempre y cuando

los herederos participen al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en los términos de un año contados a partir del fallecimiento, la voluntad de continuar con la concesión y constituirse en Asociación o Empresa de Usuarios. En todo caso, el aprovechamiento se continuará en las mismas condiciones”.

Proposición PCV:

Eliminarlo.

Observaciones:

No es procedente eliminar los artículos 45 y 47, por cuanto no es contrario a lo que han venido planteando, dado que consagrar el principio de la no enajenación de las concesiones no es contrario a que éstas puedan expropiarse.

Sería explicable la proposición de eliminar estos artículos 45 y 47 si lo que se desea es que no se den concesiones, sino en casos muy especiales y para “pequeños” grupos de usuarios de las diversas actividades que puede realizar el hombre.

El proyecto de ley es para la administración planificada y para un uso racional del recurso agua, en otras palabras *para ser aprovechados los recursos hidráulicos junto con otros recursos naturales, fuente o estanques*, tratando de maximizar su uso basado en las normas constitucionales de “crear nuevas fuentes de riqueza” (Art. 95) y “garantizar el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricción y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o interés general” (Art. 99) y asimismo “El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos” (Art. 106). La Constitución también establece que: “sólo podrán otorgarse, en conformidad con la Ley concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y explotación de obras y servicios de interés público” (Art. 97).

A todo lo largo del proyecto se ha tratado de crear un Estado de Derecho donde se ha sustituido la propiedad de las aguas por concesiones de explotación. Citando a Allan R. Brewer Carías (*El derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, 1976):

“En el ordenamiento jurídico venezolano, en mi criterio, es admisible una declaratoria general de las aguas del dominio público. Así como

se admite la reserva que el Estado puede hacer de determinadas industrias, explotaciones y servicios de interés general como lo ha hecho con el petróleo, con el hierro y el gas natural; así mismo puede haber un cambio de titularidad de determinados bienes que se excluyen del racional ámbito de la propiedad privada. Este es, insisto, uno de los principios básicos que plantea cualquier posible administración racional de las aguas y es uno de los principios fundamentales del Proyecto de Ley de Aguas” (p. 25).

Por otra parte señala Brewer Carías: “Hay muchos poderosos intereses económicos escondidos detrás del régimen vigente: su alteración por tanto, no es ni será fácil. Sin caer, en absoluto, en el dogma marxista que considera al derecho como un instrumento de la clase dominante, no hay duda en admitir que las normas sobre propiedad han sido especialmente sensibles a las influencias de la instancia económica” (p. 56).

Más adelante Brewer Carías expresa: “Pero la racionalización de las aguas, como lo ha señalado Sebastián Martín Retortillo, es la única forma que, de modo absoluto, otorgaría al Estado título suficiente y bastante para intervenir de modo eficaz en su explotación” (p. 91).

Asimismo señala: “De la concesión administrativa”. “El derecho al aprovechamiento de las aguas se adquiere exclusivamente mediante concesión otorgada por la Autoridad del Agua” (p. 178).

Por tanto, deben mantenerse los artículos 45 y 47 en concordancia con los principios del proyecto ya expresados anteriormente.

Nota: Véase para mayor abundancia la Ley Federal Rusa, para el manejo y administración de las aguas: citada en el Informe al Senado de la República: “La Ley de Aguas, Análisis, Estudio, Proposición” (1981).

Artículo 54

Redacción del Proyecto:

“El Ejecutivo Nacional, tomando en consideración el costo real del agua, establecerá los criterios para la fijación de las tarifas por parte de los concesionarios asignatarios que deberá ser aprobado por el Ejecutivo Nacional; en ningún caso podrá ser inferior al valor del agua.

Las tarifas tendrán vigencia durante cinco (5) años, pero podrán revisarse cuando el concesionario o el asignatario demuestren el alza producida en los costos de operación y mantenimiento, atendiendo a los indicadores económicos establecidos por los organismos públicos competentes”.

Proposición PCV:
 Eliminarlo.

Artículo 55

Redacción del Proyecto:

“El cobro de la tarifa de riego podrá demorarse o establecerse en forma progresiva, hasta que se normalice la producción de los cultivos por un término no mayor de cinco (5) años”.

Proposición PCV:
 Eliminarlo.

Observaciones a los Artículos 54 y 55:

Estos artículos no están normando un criterio mercantil sino precisando buenas normas administrativas. Véase los artículos 52 y 53 y *Criterios y principios para un reordenamiento jurídico de las aguas*. COPLANARH, 1974.

En 1976 con motivo de la presentación y bautizo del libro *Recursos hidráulicos y desarrollo* en presencia del Presidente de la República Carlos Andrés Pérez y del expresidente Rómulo Betancourt (el Dr. Rafael Caldera fue invitado pero se excusó) en el Colegio de Ingenieros, lugar donde se desarrolló el acto y donde estaban presentes los más conspicuos políticos e ingenieros interesados en esta materia, el autor de este informe expuso:

“Mis queridos amigos, no queremos perder esta oportunidad para decirles que hay que ordenar los aprovechamientos hidráulicos para beneficio de todos, sin atropellar a nadie; pero, sí, con la conciencia clara de que si falta el agua no hay desarrollo”.

“No desperdicias ahora lo que mañana nos hará falta con toda seguridad. Sólo una Ley debidamente apoyada con la institucionalización del plan, binomio ley-plan, hará posible este objetivo nacional”.

Para continuar:

“La ley desea poner orden principalmente a los organismos de la Administración Central, a los entes descentralizados del gobierno y a las municipalidades que son realmente los principales usuarios”.

“Es una ley de buen gobierno más que todo para su propia gestión. Como el agua es de todos, también todos tienen que cumplirla para su propio beneficio presente y futuro. Los particulares serían los mejores

auxiliares de una ordenada utilización del agua, porque con la experiencia y la eficacia en el uso, tanto técnico como económico será posible tenerlo mañana para sus actividades actuales y las que en el futuro la mente creadora pueda idear. Pero si desaparece el recurso poco valdría la creatividad y la capacidad administrativa”.

Por las razones antes expuestas debe mantenerse los textos de los artículos comentados.

Artículo 59

Redacción del Proyecto:

“Se prohíbe el mal uso de los recursos hidráulicos, así como su desperdicio y el deterioro de su calidad. Se prohíbe realizar, *sin perjuicio de lo establecido en el artículo 64*, cualquier clase de vertido sólido, líquido o gaseoso que deteriore la calidad de las aguas y ponga en peligro la salud pública, al normal desarrollo de la flora y de la fauna o degrade el ambiente en forma irreversible”.

Proposición PCV:

“Se prohíbe el mal uso de los recursos hidráulicos, así como su desperdicio y el deterioro de su calidad; se prohíbe cualquier clase de vertidos sólidos, líquidos y gaseosos que deteriore la calidad de las aguas y ponga en peligro la salud pública y el normal desarrollo de la flora y de la fauna o degrade el ambiente en forma irreversible”. Para explicar mejor la intención de los redactores del Proyecto se analizan con la redacción del artículo 64.

Artículo 64

Redacción del Proyecto:

“El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, cuando lo permita el caudal de dilución circulante, podrá otorgar permiso para la realización de vertidos que no cumplan las condiciones establecidas en los artículos anteriores, en cuyo caso determinará los usos permitidos aguas abajo del lugar donde se lleva a cabo el vertido”.

Proposición PCV:

Eliminarlo.

Observaciones para los artículos 59 y 64:

El artículo 59 es concordante con la Ley Orgánica del Ambiente y debe respetarse la redacción del texto del proyecto.

En cuanto al artículo 64 es una norma para evitar gastos innecesarios a los pequeños usuarios, principalmente, cuando se encuentran ubicadas en las márgenes de los grandes ríos. Nótese que se trata de “permisos” (si se quieren a título precario). Aunque puedan parecer contradictorias estas normativas se han establecido para normar los usos aguas abajo de los vertidos.

Artículo 79

Redacción del Proyecto:

“... de las consecuencias fuesen irreversibles la multa podrá imponerse hasta por un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00).

Ordinal 6

“Quienes ejecuten las labores requeridas para la instalación de tomas o derivaciones...”.

Proposición PCV:

Al Ordinal 1

Propone agregar “todas estas sanciones pecuniarias irán acompañadas de la obligación que tiene el infractor de restituir las condiciones originales de las aguas, que fueron objeto de contaminación”.

Ordinal 6

“Quienes ejecuten o *hagan ejecutar* las labores...”.

Observaciones:

La normativa del título IV “De la Conservación, Defensa y Restauración de los Recursos Hidráulicos” y las del título VII “de las Sanciones, Infracciones y Procedimientos” deben verse dentro del contexto de toda la ley.

Se ha tratado de que esta sea ley previsiva de la contaminación y polución de las aguas dentro del contexto coetáneo, que más vale evitar el daño que pagar por la reposición de la calidad del agua cambiando el viejo concepto de que “el que daña paga” por el que es mejor “invertir para evitar daño”.

Por consiguiente debe mantenerse el texto del proyecto.

III. Acotación Final

No se quiere terminar estas notas sin agregar lo dicho en el documento investigativo: *Hacia una Ley de Aguas*. Evolución del Proyecto de Ley 1972-1982 (Pedro Pablo Azpúrua y Cecilia Sosa G.) (abril de 1984).

“El proyecto de Ley de Aguas fue el producto de un proceso de imaginación, basado en la existencia real de problemas que se agravan en el tiempo y tuvo siempre como base conformar un texto normativo que igualara a la sociedad, y lograra que cada norma del mismo decidiera para beneficio de todos, con el criterio de que al regular las actividades de la Administración evitará el abuso y el ejercicio de un poder exorbitante frente a los usuarios. La ley incorpora en el desarrollo de su texto la previsión del futuro en el uso y aprovechamiento de las aguas”.

“Es, pues, la Ley de Aguas una pieza importante en la instrumentación de la política del ambiente y de la ordenación del territorio, porque tiene que hacer con todas las actividades y con todos los sectores que se desarrollan en el país en beneficio del hombre en la búsqueda de su bienestar”.

También se quiere enfatizar que el Proyecto de Ley de Aguas, como se señaló en la Introducción, establece que el uso del agua es sólo el medio para lograr los fines de un mejor aprovechamiento de los recursos naturales en forma ordenada y conjunta. Por ello no es necesario declarar esta ley orgánica porque es una ley coadyuvante al cumplimiento de las leyes orgánicas del Ambiente, Ordenación del Territorio y la de Ordenación Urbanística.

Es una ley especial para el mejor aprovechamiento de las aguas junto con otros recursos naturales, una ley para administrar el recurso de aguas, su planificación y las obras hidráulicas y su funcionamiento de manera de conseguir el cumplir los fines que los recursos hidráulicos deben cumplir en beneficio del hombre en la sociedad y para su crecimiento y bienestar futuro.

A N E X O VI

- Caracas 14 de noviembre de 1992
Atc.: Ing. Jorge Serrano
Vicepresidente.

PROYECTO DE LEY DE AGUAS

Respetados señores:

Quienes suscriben, Ing. Pedro Pablo Aspúrua Q. e Ing. Eduardo Buroz Castillo, hemos revisado el Proyecto de Ley de Aguas que nos fuera entregado el 14 de octubre de 1992, en la Comisión de Ambiente y Ordenación del Territorio de la Cámara de Diputados del Congreso de la República.

De nuestra revisión y cotejo con la que suponemos sea la última revisión de la Ley de Aguas que se tiene en el Senado hemos podido apreciar los siguientes aspectos que deben merecer estudio especial por parte de nuestra institución.

- 1. Eliminación de la policía y jurados de aguas previstos en la versión anterior; ver artículo 17 ordinales 9 y 10, versión previa (VP).
- 2. Concesión de funciones ejecutivas al Congreso que toma para sí funciones que, a nuestro juicio, corresponden al Ejecutivo; ver artículo 20, versión actual (VA).
- 3. Eliminación de la función de planificación nacional de aprovechamiento de los recursos hidráulicos prevista en el artículo 20 de VP.
- 4. Eliminación de las restricciones al uso común de las aguas (ver artículo 24 VP).
- 5. Se da preferencia *absoluta* al uso de las aguas con fines de abastecimiento urbano (ver artículo 32 VA). Esto puede significar grave riesgo para otros propósitos, p.e., para agricultores aguas abajo de Camatagua.
- 6. Se ha agregado un párrafo único al artículo 33 (VA) que prevé planes de recuperación económica a los agricultores y ganaderos en caso de racionamiento de agua, el cual es muy conveniente.

- 7. En el artículo 37 (VA) no se considera necesario que para lo allí previsto se considere una nueva concesión.
- 8. El parágrafo único del artículo 42 (VA) otorga una preferencia al sector público que puede hacer injusta la ley.
- 9. La justificación de la prórroga pensamos que debe ser especificada con mayor detalle para dar al solicitante más oportunidad de obtenerla (Artículo 48 VA).
- 10. El artículo 53 (VA) que se refiere a las tarifas debe ser remitido a un reglamento de tarifas y en éste se debe tomar en cuenta la necesidad de ajustes de aquéllas, debido a la inflación.
- 11. Se eliminó el artículo 60 (VP) el cual debe ser reconsiderado.
- 12. El artículo 64 (VA) requiere un análisis muy detallado para evitar afectaciones en relación con las zonas inundadas de los llanos, que no estaban en el espíritu del legislador.
- 13. Todo el título VI debe ser revisado cuidadosamente pues se hace una remisión por extenso a la Ley Penal del Ambiente.

Presentamos a Ud. estas observaciones a las cuales se irán agregando otras que ya han señalado otros miembros de la Comisión. Es de señalar igualmente que otros miembros están elaborando las suyas, todo lo cual va a contribuir al conjunto de opiniones de los diferentes sectores de nuestra institución.

Sin otro particular, se despide de usted.

Atentamente,

Pedro Pablo Azpúrua

Eduardo Buroz Castillo



Fundación
POLAR

