

**MARÍA ELISA FEBRES**

Abogada, Universidad Central de Venezuela (UCV). Especialista en Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable con Mención Honorífica, Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes-UCV). Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Ha laborado en el sector público como abogada del Instituto Botánico de Venezuela y del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Se ha desempeñado en el sector privado como directora de Derecho Ambiental y Políticas de la ONG VITALIS, así como consultora para diversos organismos regionales e internacionales (CAN, GWP, OEA, BID, entre otros). Cursa el doctorado en Desarrollo Sostenible en la Universidad Simón Bolívar, Caracas.

MARÍA ELISA FEBRES

## **CONTENIDO**

- 18.1.** Antecedentes históricos *pág.* 713
  - 18.2.** La Ley de Aguas *pág.* 719
  - 18.3.** La agenda pendiente en cuanto a la legislación del agua en Venezuela:  
la gobernabilidad del recurso *pág.* 724
  - 18.4.** Referencias legales (leyes y reglamentos vigentes) *pág.* 728
- Referencias *pág.* 729

## 18. 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

- 1 El agua siempre ha sido un recurso vital para el desarrollo humano, lo que justifica que a través de los siglos y en las más diversas latitudes se hayan establecido previsiones jurídicas para regular su uso. De acuerdo a las circunstancias se dictan medidas para regir las distintas actividades, utilidades, problemas y necesidades que se presentan en torno al agua.
- 2 Por supuesto que, progresivamente y hasta la actualidad, el tratamiento que se ha dado al tema ha ido evolucionando. El agua en sí misma y las relaciones jurídicas que ella involucra se han abordado desde diferentes visiones y con diversas connotaciones, tal como se observa en la revisión cronológica que se presenta a continuación, haciendo un recorrido por los diferentes instrumentos legales que han estado vigentes en Venezuela desde la época de la Colonia hasta la actualidad.

### 18. 1.1. LA COLONIA

#### I. *Las Siete Partidas*

(nota 1)

Las Siete Partidas son consideradas como la recopilación legislativa más importante en la historia del Derecho Español, realizadas por orden del rey Alfonso X el Sabio. Cada Partida está dividida en títulos y estos en leyes, que versan sobre diversos tópicos.

- 3 Durante la época de la Colonia, en los territorios de América tuvo larga vigencia la obra del Derecho Castellano denominada «Las Siete Partidas»(nota 1).
- 4 En la Partida Tercera, Ley VI, Título XXVIII se lee que los ríos pertenecen a todos los hombres comunalmente (HERNÁNDEZ RON,1945:129). A la vez, se aclara que cualquier persona puede usar esta agua según lo necesite, incluso los de tierras extrañas, los moradores y los poseedores (COPLANARH,1969:6).
- 5 En cuanto a las riberas de los ríos dispone que, aun cuando estén adjudicadas a los ribereños, todo hombre pueda usarlas especialmente en actividades propias de la navegación y la pesca.
- 6 El aprovechamiento de las aguas está limitado por el principio de la necesidad, es decir, que se utilice sin obrar maliciosamente y sin perjudicar a terceros con derechos adquiridos, lo cual se contempla en la Ley XIX (COPLANARH,1969:7). Todo propietario podía abrir en su predio una fuente o un pozo para aprovechar las aguas subterráneas (MEAÑO,1957:9).
- 7 Otro aspecto regulado fueron las servidumbres, incluidas en el título XXXI, Ley IV a VI, Partida Tercera. Fueron establecidas las obligaciones y derechos de los propietarios de fundos sirvientes y fundos dominantes. Por ejemplo, los fundos dominantes estaban obligados a guardar y mantener el cauce, acequia, o lugar por donde corriere el agua, de manera que no se pudiera ensanchar ni hacer daño a aquel por cuya heredad pasare.
- 8 La ley XXVI regulaba el crecimiento y disminución del caudal de los ríos, y la Ley XXXI trataba sobre el cambio de los cauces (COPLANARH,1969:8).

#### II. *Ordenanzas de población de 1573*

- 9 En 1573 el rey Felipe II dictó las Ordenanzas de Descubrimiento, Nueva Población y Pacificación de las Indias, y en ellas se establecía que la elección del sitio de fundación de una ciudad estaba unida a la posibilidad de contar con suficiente agua. Las Orde-

nanzas 35 y 39 incluían recomendaciones al respecto, precisando que haya «muchas y buenas aguas para beber y para regadíos» y que «los sitios y las plantas de los pueblos se elijan donde tenga el agua cerca».

### III. Leyes de Indias de 1680

- 10 Las Leyes de Indias constituyeron una recopilación de las distintas normas legales vigentes en los reinos de Indias, realizada durante el reinado de Carlos II, contentivas de diversas regulaciones vinculadas a las aguas.
- 11 La Ley VI y XI, Títulos XVII, Libro IV, consagró la comunidad de las aguas (HERNÁNDEZ RON, 1945:129) y se disponía que los montes, pastos y aguas, en especial que se encontraran en las tierras de señorío (propiedad privada) fueran también bienes comunes a los españoles e indios (COPLANARH, 1969:15).
- 12 En lo referente a la distribución de tierras, se pautaba que los virreyes y los presidentes (nota 2) podían dar tierras, solares y aguas a los que fueran a poblar. Hasta la forma en que debía regarse consta en esta recopilación. Para el aprovechamiento de aguas disponía la Ley XI: «Ordenamos que el mismo orden que los indios tuvieron en la división y repartimiento de aguas se guarde y practique entre los españoles, en quien estuvieren repartidas y señaladas las tierras, y para esto intervengan los mismos naturales que antes lo tenían a su cargo, con cuyo parecer sean regados, y se dé a cada uno el agua, que debe tener, sucesivamente de uno en otro, pena de que al que quiera preferir, y la ocupare y la tomare por su propia autoridad, le sea quitada, hasta que todos los inferiores a él rieguen las tierras que tuvieren señaladas».
- 13 En la Ley 63, Título II, Libro 3, consta la forma de nombrar a los jueces de agua, que tenían como función el distribuir el agua a los indios para el regadío de sus huertos y la abrevación de sus ganados.

(nota 2)

Los principales representantes de la corona española en América fueron los presidentes y los virreyes, quienes gozaron de amplios poderes.

### IV. Ordenanza de Caracas de 1594

- 14 El Cabildo de Caracas dictó el 29 de abril de 1594 una ordenanza sobre el funcionamiento de las tenerías, y en ella se prohibía que el agua de las tenerías o curtiembre de pieles fuera devuelta a las acequias, acarreando una multa de 10 pesos de oro y la eliminación de las tenerías a costa del responsable (DE LOS RÍOS, 1994:28).

### V. Real Cédula del 21 de julio de 1787

- 15 Una Real Cédula era una orden expedida por el Rey de España entre los siglos XV y XIX. La Real Cédula del 21 de julio de 1787 tuvo por objeto reglamentar el uso de las aguas en la provincia de Venezuela (HERNÁNDEZ RON, 1945:130), y en virtud de ella se autorizó a los hacendados para utilizar en sus riegos el agua de los ríos, siempre que no perjudicasen a los dueños de las acequias ya rasgadas (nota 3).
- 16 Ordenaba que se procediera a determinar lo que más conviniera para establecer a los vecinos de la ciudad de Caracas la libertad de rasgar las acequias para el riego de sus haciendas, con la condición de dar cuenta de sus actividades. Al respecto, el gobernador de Caracas solicitó la opinión del síndico procurador general, quien consideró que

(nota 3)

Esta norma pretendía que las nuevas acequias (canal por donde se conducen las aguas para regar) no perjudicasen las ya existentes.

lo más conveniente sería que el libre uso de las aguas solamente se coartara cuando, por la escasez del río de donde debieran extraerse las aguas, se perjudicara a los dueños de las acequias que antes estaban rasgadas y en posesión de las aguas necesarias para sus fundos. El gobernador, en fechas 19 de diciembre de 1787 y 12 de febrero de 1788, dictó providencias que adoptaban esta fórmula. Meses más tarde el propio síndico hizo algunas sugerencias para la mejor aplicación de la Real Cédula y las providencias, ante lo cual el gobernador nombró para que informaran también sobre el asunto a los peritos, para posteriormente aprobarse todas estas observaciones, que fueron publicadas junto con la Real Cédula el 24 de abril de 1789. Se afirma que este instrumento normalizó y reglamentó todos los abusos y las arbitrariedades que se venían sucediendo con los aprovechamientos del agua, especialmente en la agricultura (COPLANARH,1969:48).

- 17 Hay quienes consideran que la fórmula adoptada por la Real Cédula no fue acertada, al conceder cierta situación privilegiada a los propietarios de las acequias rasgadas, pues con ello se rompía el principio de que las aguas pertenecen comunalmente a todos, cuestión que no se justificaba «máxime cuando en la propia Recopilación de Indias se establecía el sistema de turnos, que sin conceder preferencias ni reconocer situaciones creadas, basta a solucionar los conflictos que pudieran ocurrir» (MEAÑO,1957:24).

#### VI. Real Cédula del 3 de agosto de 1797

- 18 Mediante esta cédula se concedió a la Audiencia de Caracas la facultad de conocer de los pleitos suscitados entre labradores referidos a sus riegos, estacadas (nota 4) de los ríos y todo lo referido a la agricultura, con la finalidad de lograr una mejora y celeridad en la administración de justicia, que hasta ese momento se debía ventilar a distancia (COPLANARH,1969:48).

(nota 4)  
Obras de contención que protegen las orillas de los ríos, para impedir que el agua avance sobre el terreno.

#### VII. Real Cédula del 6 de agosto de 1811

- 19 Con este documento quedaron abolidos los privilegios llamados exclusivos, privativos y prohibitivos, quedando al libre uso de los pueblos con arreglo al derecho común y a las reglas municipales, sin que por esto los dueños se entendieran privados de los aprovechamientos comunes de aguas que como particulares podían hacer (COPLANARH,1969:49).

### 18. 1. 2. LA REPÚBLICA

#### VIII. Decreto de Chuquisaca de 1825

- 20 El llamado Decreto de Chuquisaca fue promulgado por Simón Bolívar el 19 de diciembre de 1825, en el Alto Perú. En la justificación del Decreto se señala que una gran parte del territorio carece de aguas y por consiguiente de vegetales útiles para el uso común de la vida; y que la esterilidad del suelo se opone al aumento de la población y priva a la generación presente de muchas comodidades. Con este fundamento, se ordena:
- 21 «Que se visiten las vertientes de los ríos, se observe el curso de ellos y se determinen los lugares donde puedan conducirse aguas a los terrenos que estén privados de ellas», y «Que en todos los puntos en que el terreno prometa hacer prosperar una especie de

planta mayor cualquiera, se emprenda una plantación reglada a costa del Estado, hasta el número de un millón de árboles, prefiriendo los lugares donde haya más necesidad de ello» (nota 5).

(nota 5)

Ver Resolución núm. 225 del 18.12.1980, emanada del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, por la cual se publica el texto del Decreto de Chuquisaca. Gaceta Oficial de la República de Venezuela núm.32.135 del 19 de diciembre de 1980.

(nota 6)

Según el Código Civil venezolano, las agregaciones e incrementos de terreno que se forman sucesiva e imperceptiblemente en los fundos situados a orillas de los ríos o arroyos, se llaman aluvión, y pertenecen a los propietarios de estos fundos (artículo 561). Se entiende por avulsión la separación, por la fuerza súbita de las aguas, de una parte importante y reconocible de un fundo, que se agrega por acesión o superposición a un terreno inferior o situado sobre la ribera opuesta. (art. 564).

(nota 7)

Históricamente los vocablos álveo y cauce se han tomado como sinónimos. Se refieren a la concavidad existente en el terreno, por la cual fluye normalmente una corriente de agua.

(nota 8)

La servidumbre de acueducto es el derecho que tiene todo el que quiera servirse del agua de que pueda disponer, a conducir el agua por fundos ajenos, con la obligación de indemnizar a sus dueños, y a los predios inferiores sobre las que se filtren o caigan las aguas. Ver al respecto Fernández Morales (2007), pp. 48.

- 22 Se trataba de abocarse a una suerte de planificación de las aguas, basada en las realidades físicas y geográficas que determinaban su disponibilidad en ese momento, y la perspectiva de mejorar esa disponibilidad (posiblemente a través de la desviación de cauces, construcción de acequias, por ejemplo) y reforzada además con medidas de protección para los cursos de agua, a fin de fomentar su conservación. Esto se lograría fundamentalmente mediante el cuidado de los bosques y la reforestación.

### IX. Ley del 24 de abril de 1838

- 23 En la etapa republicana, el Congreso dictó la Ley del 24 de abril de 1838, sobre la organización y régimen político de las provincias, que contenía algunas previsiones respecto al tema del agua. Destaca el artículo 76, según el cual «Toca a los Concejos Municipales procurar la comodidad de los pueblos, y para ello cuidarán: ...3° Que estén bien conservadas las fuentes públicas y con buenas aguas, de modo que abunden para el servicio de los habitantes y para el uso de los animales, cuidando que no se talen los bosques que están en las cabeceras de dichas aguas». Otros artículos se ocuparon también de las obligaciones de los concejos municipales respecto de obras de acueducto y de cesar o dar curso a las aguas estancadas o insalubres (COPLANARH,1969:54).

### X. Códigos Civiles (1862-actualidad)

- 24 En el primer Código Civil venezolano (1862) se modificó la tradición de considerar el agua como bien comunal, que había prevalecido en Venezuela de acuerdo a sus anteriores legislaciones. Conforme a este primer código, las aguas de dominio público quedaron restringidas a los grandes ríos navegables por buques de más de cien toneladas, así como las aguas pluviales, que también fueron cosa común. Se reguló y permitió el uso de las aguas que corren por un predio, por parte del dueño del predio con fines domésticos, de riego, y para abreviar animales, limitado por el derecho del inferior a servirse de esas aguas. En el caso de las aguas corrientes entre dos predios, su uso era común a los ribereños. Estableció también la servidumbre legal de acueducto a favor del predio que carecía de las aguas necesarias. Otro aspecto regulado fueron los casos de aluvión, avulsión (nota 6) e islas aparecidas en los ríos (MEAÑO,1957:36 y 37).
- 25 En el siguiente Código, de 1867, se retoma el carácter público y común del agua, señalándose en el artículo 343, ordinal 3°: que «los ríos, aunque no sean navegables, sus álveos (nota 7), y toda agua que corra perennemente dentro del territorio venezolano, pertenecen al dominio público de la Nación» (MEIER,1977:134). Los fundos no ribereños gozaban de servidumbre de acueducto (nota 8) sobre los fundos ribereños.
- 26 Sin embargo, a partir del código de 1873 la connotación del agua como bien público o comunal termina disminuida, dado que se incorporan derechos preferentes de uso, terminando por aceptar la posibilidad de apropiación de las aguas por particulares (BREWER CARÍAS,1976:61; MEIER,1977:134). En los códigos de 1881 y 1896 el régimen de

las aguas permaneció invariable. Así, en el Código de 1916, se consolidó respecto a las aguas que permanecían como de dominio público, la posibilidad de apropiarse del agua de los ríos sin mayores restricciones (BREWER CARÍAS, 1976:64). En este código se mencionaron por primera vez varias disposiciones prohibitivas de la tala y la quema de bosques, por ser recursos necesarios a los cursos de agua (MEAÑO, 1957:51).

- 27 Siguieron las codificaciones de 1922, donde el tema del agua no varió, y el de 1942, donde se observan apenas modificaciones de redacción.
- 28 El Código Civil vigente de 1982 estipula, dentro del Libro destinado a los bienes y la propiedad, que los lagos, ríos y semejantes son bienes del dominio público, pero al mismo tiempo señala que las aguas pueden apropiarse en ciertos supuestos. Básicamente, la dominialidad pública se correspondería con las aguas navegables, mientras que las aguas susceptibles de propiedad privada serían aquellas no navegables que nacen, atraviesan y mueren en fundos o predios de propiedad privada. También en materia de aguas subterráneas, de conformidad con el Código Civil, se acepta su apropiación privada. No obstante, tales disposiciones del Código Civil de 1982 quedan derogadas al dictarse la Constitución de 1999, que atribuye carácter público a todas las aguas, sin excepción, como se explica más adelante.
- 29 Como se ha podido ver, el tema central que tocan los códigos civiles en torno a las aguas es el de la propiedad. Se consideraba el recurso fundamentalmente como un bien patrimonial, sin que prácticamente se tuviera en cuenta la función social o ambiental involucrada.

#### XI. *Leyes especiales sobre bosques y aguas (1910-1966)*

- 30 La primera ley especial que reguló la materia de aguas se denominó Ley de Bosques, del 25 de junio de 1910, constituida por siete artículos, dentro de los cuales el agua era objeto fundamental de protección. Esta ley sujeta a control la tala y quema de bosques en las cabeceras de los ríos y vertientes, para evitar que se destruyan aquellos bosques que alimentan y conservan las fuentes de agua y manantiales. Contemplaba la oposición que podían hacer los dueños o poseedores de aguas, a los desmontes que hicieran los propietarios de los fundos superiores en las cabeceras de los ríos, o vertientes que se las suministran, si aquellos podían disminuir las aguas que usaban. También tenían derecho a obligar a replantar el bosque si oportunamente se hubieran opuesto al desmonte. Contempló además la expropiación de bosques con fines de conservación de aguas que surtan a poblaciones.
- 31 A esta ley siguieron las de «Montes y Aguas» de 1915, 1919, 1921 y 1924; «Bosques y Aguas» de 1931 y 1936; «Forestal y de Aguas» de 1942 y posteriormente «Forestal, de Suelos y Aguas» de 1955, hasta llegar a la de 1966 (SÁNCHEZ PULIDO, 1976:195).
- 32 Estas normas especiales sobre aguas reflejan el surgimiento de una visión diferente hacia este recurso y los demás elementos de la naturaleza, que no eran tratados como simples bienes, ni considerado solo bajo el criterio de la utilidad, tal como lo aparecían en los códigos civiles.



- <sup>33</sup> Con La Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1966, el uso, goce y disposición de las aguas van siendo limitados; surgen controles administrativos para realizar aprovechamientos, tales como permisos y concesiones; igualmente, se crean figuras de protección como las Zonas Protectoras de Cuerpos de Agua. Estas disposiciones rigieron la conservación, fomento y aprovechamiento de las aguas en Venezuela hasta que fueron derogadas en 2007 por la Ley de Aguas, actualmente en vigor, que se detallará más adelante.
- <sup>34</sup> Por último, se agrega que, además de los códigos civiles y leyes especiales sobre la materia, se reportan una serie de leyes decretos, resoluciones y contratos que regularon aspectos que tienen relación con la utilización del agua, lo que abarca abastecimiento y acueducto, navegación, construcciones de obras (cloacas, pozos), concesiones, expropiaciones y medidas sanitarias.

#### XII. *Ley Orgánica del Ambiente (1976-actualidad)*

- <sup>35</sup> En 1976 se promulga la Ley Orgánica del Ambiente, que marca el inicio de una nueva visión, pues el ambiente comienza a considerarse como un todo, y se empieza a consagrar legalmente una tutela holística y sistémica, cuyo objeto es la protección integral del ambiente, más allá de la protección sectorial de cada uno de los recursos naturales. Esta ley consideraba el aprovechamiento racional de las aguas en función de los valores del ambiente.
- <sup>36</sup> En 2007 fue dictada una nueva Ley Orgánica del Ambiente, hoy vigente, que viene a sustituir a la de 1976, incorporando y actualizando muchos postulados. Se trata de la ley de más alto rango en materia ambiental, que ejerce rectoría en la materia, ya que complementa e integra las normas sectoriales, y les da bases comunes y principios generales. Es decir, esta Ley Orgánica coexiste y se articula con la Ley de Aguas, siendo ambas aplicables.

#### XIII. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)*

- <sup>37</sup> El tema del agua ha alcanzado en Venezuela rango constitucional mediante la Carta Magna de 1999. El régimen de las aguas tiene fundamento en los artículos 127 y 129 (Título III «De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes», Capítulo IX «De los Derechos Ambientales») y 304 (Título VI «Del Sistema Socioeconómico», Capítulo I «Del Régimen Socioeconómico y de la Función del Estado en la Economía»). Se establece, por una parte, lo relativo al uso racional del recurso y a la lucha contra la contaminación (para proteger su cantidad y su calidad) y, por otra parte, su régimen de propiedad, declarando todas las aguas del dominio público.
- <sup>38</sup> En lo que respecta al régimen de conservación o protección, el artículo 127 consagra como derecho y deber de cada generación proteger y mantener el ambiente. Atribuye a toda persona el derecho a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. Señala que el Estado debe proteger el ambiente y tiene la obligación de garantizar que este se encuentre libre de contaminación, y que los elementos ambientales –entre los que se menciona expresamente el agua– sean especialmente protegidos de conformidad con la ley.

(nota 9)

Ver: Azpúrua (2005). *Papeles de Pedro Pablo Azpúrua: Agua, ambiente y desarrollo*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Fundación Polar.

(nota 10)

Coplanarh fue creada mediante Decreto Presidencial n° 901, de 18.8.1967, publicado en la Gaceta Oficial n° 28408, de 18.8.1967, posteriormente derogado mediante Decreto Presidencial n° 47, de 7.5.1969, referido a la ampliación de la Comisión y los fundamentos sobre la planificación, vigilancia y ordenación del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, según Gaceta Oficial n° 28925, de 21.5.1969.

(nota 11)

El trabajo de Pedro Pablo Azpúrua ha sido ampliamente reconocido. Así, por ejemplo, Guillermo Cano, en conferencia pronunciada el 7 de marzo de 1977 en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, denominada «El Derecho y la Política ambientales venezolanos y el manejo de sus recursos naturales», expresó: «El Ejecutivo Nacional envió al Congreso un proyecto de Ley de Aguas, que pende de consideración por el Senado, en cuya preparación ha trabajado con minuciosidad técnica y profundidad académica Coplanarh y, a través de él, una pléyade de juristas, ingenieros, planificadores y economistas tras los cuales se entrevé el pensamiento y la figura tutelares de un distinguido venezolano aquí presente —Pedro Pablo Azpúrua—, a quien nombro para rendirle homenaje, aun a sabiendas de que al hacerlo ofendo su modestia».

39 El artículo 304 insta al desarrollo de las disposiciones necesarias a fin de garantizar la protección, aprovechamiento y recuperación del agua, sobre la base del respeto al ciclo hidrológico, y a los criterios de ordenación del territorio.

40 El mismo artículo 304 establece la declaratoria de todas las aguas como bienes del dominio público, modificando sustancialmente el régimen establecido en el Código Civil de 1982 (en dicho código se acepta la existencia de aguas privadas).

41 Esta declaratoria sirvió de fundamento y dio impulso para la elaboración de una Ley de Aguas, pues se hacía necesario adecuar las normas preexistentes a lo establecido en la Constitución, y desarrollar los principios establecidos en ella. La ley fue efectivamente dictada en el año 2007.

## 18. 2. LA LEY DE AGUAS

### 18. 2. 1. LOS ESFUERZOS PIONEROS HACIA UNA LEY DE AGUAS

42 Los primeros pasos para dictar en Venezuela una Ley de Aguas fueron realizados por la Comisión Nacional del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH) (nota 9).

43 La decisión política de crear Coplanarh (nota 10) pretendía que los conflictos en el uso y destino de los recursos hidráulicos fuesen definidos en el tiempo a través de un plan nacional que ordenase el uso de las aguas y ordenar conflictos entre los usuarios. Además, se preveía la necesidad de establecer un régimen jurídico e institucional para las aguas, que le diera fuerza a las directrices emanadas del plan.

44 Desde los inicios de Coplanarh en 1968 empezaron los estudios jurídicos del régimen legal de las aguas. Para ello se constituyó un equipo de trabajo con la participación de investigadores jurídicos provenientes del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela. Se estableció un convenio para el estudio y análisis de los antecedentes jurídicos en Venezuela sobre este tema y un estudio de Derecho Comparado, que le permitiese a Coplanarh elaborar una ley de aguas dentro del contexto de un permanente proceso de planificación y ordenación en el uso del recurso.

45 Como resultado se publicaron siete volúmenes que conformaron las «Bases para un estudio sobre el régimen legal de las aguas en Venezuela», así como los «Criterios y principios para un reordenamiento jurídico de las aguas», donde se estructuraron los fundamentos para una ley de aguas. Esta fue la primera oportunidad en que se discutió en forma pública el tema de una legislación especial en la materia, habiéndose introducido el primer anteproyecto de ley al Congreso de la República en 1975.

46 Estas iniciativas fueron motorizadas principalmente por Pedro Pablo Azpúrua, quien dedicó mucho de su tiempo y enormes esfuerzos tanto al estudio de la Ley de Aguas como a promover su aprobación por el Poder Legislativo (nota 11).

47 Si bien el anteproyecto no llegó a aprobarse en esa legislatura (nota 12, pág. 720), se reintrodujo en las legislaturas posteriores y sirvió finalmente de modelo para la Ley del 2007, que contiene la mayoría de los principios insertos en el proyecto de 1976 (nota 13, pág. 720).

**18. 2. 2. PRINCIPIOS Y ALCANCE GENERAL  
DE LA LEY DE AGUAS DE 2007**

(nota 12)

Se dice que una razón fundamental por la que no se concretó la aprobación de este anteproyecto, fue por que atribuía a las aguas el carácter de bien de dominio público, lo cual generaba resistencia.

(nota 13)

En febrero de 1976 se reunió en Caracas la 11<sup>o</sup> Conferencia Internacional de Derecho y Administración de Aguas, organizada por la Asociación Internacional de Derecho de Aguas. La conferencia, integrada por los más notorios especialistas mundiales en la materia, provenientes de 45 países, no solo votó una resolución laudatoria al proyecto, sino que incorporó a sus recomendaciones las principales soluciones jurídicas en que se basaba el proyecto venezolano.

48 Con base en la Constitución de 1999, desde 2001 la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial de la Asamblea Nacional introdujo el proyecto de Ley de Aguas, que finalmente fue promulgado el 2 de enero de 2007.

49 Este instrumento se dicta con la idea de contar con una ley general sobre la materia, entendida como cuerpo normativo para regular de manera sistémica e integral el recurso hídrico. El objeto de la Ley de Aguas es «establecer las disposiciones que rigen la gestión integral de las aguas, como elemento indispensable para la vida, el bienestar humano y el desarrollo sustentable del país, y se agrega que es de carácter estratégico e interés de Estado».

50 La ley consta de 127 artículos divididos en 8 títulos, además de las disposiciones transitorias, derogatorias y finales (tabla 18.1).

**TABLA 18.1** Estructura de la Ley de Aguas

<i>título</i>	
<b>I</b>	Disposiciones Generales
<b>II</b>	De la Conservación y Uso Sustentable de las Aguas.
<b>III</b>	De la Prevención y Control de los Posibles Efectos Negativos de las Aguas sobre la Población y sus Bienes
<b>IV</b>	De las Regiones y Cuencas Hidrográficas e Hidrogeológicas
<b>V</b>	De la Organización Institucional para la Gestión de las Aguas
<b>VI</b>	De los Instrumentos de Gestión
<b>VII</b>	Del Sistema Económico Financiero
<b>VIII</b>	De las Infracciones y Sanciones Administrativas
	Disposiciones Transitorias, Derogatorias, y Finales

51 Esta ley desarrolla las disposiciones vinculadas a la propiedad, conservación y uso de las aguas, y recoge muchas de las disposiciones que en materia de aguas se encontraban dispersas, actualizándolas e introduciendo aspectos novedosos e inéditos en el país, bajo el concepto central de «gestión integral de las aguas». Con esta ley quedan expresamente derogadas las disposiciones sobre aguas contenidas en la Ley Forestal de Suelos y Aguas y en el Código Civil.

52 La «gestión integral de las aguas» se declara de utilidad pública e interés general y es definida como el conjunto de acciones que involucran su manejo, incluidas la generación, procesamiento y actualización de información básica, planificación, conservación, protección y restauración y la determinación de los procedimientos administrativos para el racional aprovechamiento y control del recurso, desarrolladas de forma coordinada y cooperativa, considerando los recursos hídricos en todas sus formas, las cuencas hidrográficas y otros sistemas hídricos naturales y artificiales, los actores e intereses de los sectores usuarios, los diversos niveles territoriales de gobierno y su relación con las políticas ambiental, de ordenación de territorio y de desarrollo socioeconómico del país.

53 Los principios que rigen la gestión integral de las aguas de acuerdo a la Ley son:

- 1. El acceso al agua es un derecho humano fundamental.
- 2. El agua es insustituible para la vida, el bienestar humano, el desarrollo social y económico, constituyendo un recurso fundamental para la erradicación de la pobreza y debe ser manejada respetando la unidad del ciclo hidrológico.
- 3. El agua es un bien social. El Estado garantizará el acceso al agua a todas las comunidades urbanas, rurales e indígenas, según sus requerimientos.
- 4. La gestión integral del agua tiene como unidad territorial básica la cuenca hidrográfica.
- 5. La gestión integral del agua debe efectuarse en forma participativa.
- 6. El uso y aprovechamiento de las aguas debe ser eficiente, equitativo, óptimo y sostenible.
- 7. Los usuarios o usuarias de las aguas contribuirán solidariamente con la conservación de la cuenca, para garantizar en el tiempo la cantidad y calidad de las aguas.
- 8. Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar la conservación de las fuentes de aguas, tanto superficiales como subterráneas.
- 9. En garantía de la soberanía y la seguridad nacional no podrá otorgarse el aprovechamiento del agua en ningún momento ni lugar, en cualquiera de sus fuentes, a empresas extranjeras que no tengan domicilio legal en el país.
- 10. Las aguas por ser bienes del dominio público no podrán formar parte del dominio privado de ninguna persona natural o jurídica.
- 11. La conservación del agua, en cualquiera de sus fuentes y estados físicos, prevalecerá sobre cualquier otro interés de carácter económico o social.
- 12. Las aguas, por ser parte del patrimonio natural y soberanía de los pueblos, representan un instrumento para la paz entre las naciones.

54 Mediante la ley quedan establecidos como objetivos de gestión los siguientes:

- 1. Garantizar la conservación, con énfasis en la protección, aprovechamiento sustentable y recuperación de las aguas tanto superficiales como subterráneas, a fin de satisfacer las necesidades humanas, ecológicas y la demanda generada por los procesos productivos del país.
- 2. Prevenir y controlar los posibles efectos negativos de las aguas sobre la población y sus bienes.

(nota 14)

En cuanto a la condición de navegable o no navegable de un río, a los efectos legales, existen algunas consideraciones. Para que un río se considere legalmente navegable debe servir como medio para el transporte público de personas y cosas. Debe ser una navegación continua o habitual de manera que responda a un tráfico fluvial organizado, por lo que el curso de agua debe tener las necesarias características físicas, como para que la navegabilidad sea más o menos permanente y no accidental (Marienhoff, citado por A. Brewer Carías, 1993).

55 Uno de los aspectos fundamentales de la ley es que se ratifica y desarrolla la declaratoria constitucional de dominio público, que se refiere a todas las aguas del territorio nacional y todas las áreas comprendidas dentro de una franja de 80 metros a ambos márgenes de los ríos no navegables o intermitentes y 100 metros a ambos márgenes de los ríos navegables. Quedan a salvo los derechos adquiridos antes de la entrada en vigencia de la ley (nota 14).

56 En cuanto a los controles administrativos, se establecen las concesiones, asignaciones y licencias para habilitar el aprovechamiento de aguas, sin perjuicio del derecho de usar libremente las aguas mientras discurren por sus cauces naturales, para bañarse y otros usos domésticos, así como para abreviar el ganado y para la navegación, siempre que no se detenga ni cambie el curso de las aguas, se deteriore su calidad o se afecte su caudal, ni se excluya a otros usuarios del ejercicio de sus derechos, cumpliendo con la legislación ambiental, sanitaria, pesquera y de navegación (tabla 18.2, pág. 722).

- 57 En lo atinente a la calidad de las aguas, el control y manejo se realizará mediante la clasificación de los cuerpos de agua o sectores de estos, atendiendo a su calidad y usos actuales y potenciales, mediante el establecimiento de rangos y límites máximos de elementos contaminantes en los efluentes líquidos generados por fuentes puntuales, mediante el establecimiento de condiciones y medidas para controlar el uso de agroquímicos y otras fuentes de contaminación no puntuales y mediante la elaboración y ejecución de programas maestros de control y manejo de la calidad de las aguas.

**TABLA 18.2** Usos del agua y controles administrativos

Usos no sujetos a cumplimiento de formalidades especiales	Domésticos
	Abrevar ganado
	Navegación
Usos con fines de aprovechamiento sujetos a la tramitación de concesiones, asignaciones o licencias	Abastecimiento a poblaciones
	Agrícolas
	Actividades industriales
	Generación de energía hidroeléctrica
	Comerciales

- 58 Atendiendo igualmente al mandato constitucional, en cuanto a que debe respetarse la unidad del ciclo hidrológico, la ley trata integralmente todas las aguas, incluyendo las marinas y subterráneas. Las cuencas hidrográficas pasan a considerarse como la unidad natural de gestión de las aguas y de integración de la política ambiental, con incidencia en la organización institucional.
- 59 En tal sentido, se crean los Consejos de Regiones Hidrográficas y de Cuencas Hidrográficas y se establecen dieciséis regiones hidrogeográficas. Asimismo, se ratifica el ejercicio de la Autoridad Nacional de las Aguas por parte del ministerio con competencia en materia ambiental, con las atribuciones siguientes, entre otras:
- 1. Definir políticas y estrategias.
  - 5. Elaborar normas técnicas para la conservación y uso sustentable de las aguas (aprobado por el presidente o presidenta de la República, en Consejo de Ministros).
  - 6. Elaborar el Plan Nacional de Gestión Integral de las Aguas (aprobado por el presidente o presidenta de la República, en Consejo de Ministros).
  - 12. Tramitar y otorgar las concesiones, licencias y asignaciones.
  - 15. Ejercer la máxima autoridad en materia de vigilancia y control y aplicar sanciones administrativas en los casos de violaciones.
  - 16. Cualquier otra establecida en esta Ley y demás disposiciones que la desarrollen.
- 60 Para mejorar el control de los aprovechamientos se crea el Registro Nacional de Usuarios y Usuarías de las Fuentes de las Aguas, como un sistema automatizado de cobertura nacional para el manejo de datos e información de los distintos usos de las aguas continentales superficiales y subterráneas, marinas e insulares.
- 61 Se crea el Subsistema de Información de las Aguas, que comprenderá las actividades de recolección, procesamiento, sistematización, almacenamiento y divulgación de datos e información de tipo hidrometeorológico, hidrogeológico, fisiográfico, morfo-

métrico y de calidad de aguas; entre otros, provenientes de los sectores público y privado. Este subsistema formará parte del Sistema de Información Ambiental.

- 62 Otro aspecto medular es la creación del Sistema Nacional de Planes de Gestión Integral de las Aguas, para orientar el aprovechamiento del recurso y la conservación de cuencas hidrográficas. Este sistema debe abarcar un plan nacional, así como planes de regiones hidrográficas y de cuencas hidrográficas. Además, se recalca que estos planes formarán parte del Sistema Nacional de Planificación, lo que significa que deben estar en armonía con los planes de Ordenación del Territorio, de Zonas Costeras, de ABRAE, y del propio Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. En cuanto al Plan Nacional de Gestión Integral de las Aguas se establece que deberá dictarse en un plazo máximo de dos años, contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley. Este Plan contendrá, entre otros aspectos, la estimación del balance actual y prospectivo de las disponibilidades y demandas de agua para las regiones hidrográficas, las decisiones sobre trasvases entre regiones hidrográficas así como la identificación de las cuencas hidrográficas prioritarias y del uso primordial al que se destinarán las aguas en cada caso. Así mismo, el plan incluirá la definición de lineamientos y directrices para la distribución de las aguas, entre las distintas actividades que demanden su uso, en función de la disponibilidad del recurso y los beneficios sociales e importancia económica de cada actividad.
- 63 También se refiere la ley a las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) para la gestión integral de las aguas, como son: 1) Las zonas protectoras de cuerpos de agua. 2) Las reservas hidráulicas. 3) Los Parques Nacionales, Monumentos Naturales, Refugios de Fauna Silvestre y Reservas Forestales, entre otras figuras jurídicas que constituyen reservorios tanto de aguas superficiales como subterráneas.
- 64 Por otro lado, la ley impone sanciones a diversas conductas contrarias al buen uso y aprovechamiento de las aguas, con multas que van de 25 a 5.000 unidades tributarias (U.T.). Algunas de estas infracciones se refieren a: degradación del medio, uso sin concesión, asignación o licencia, extracción de volúmenes de agua mayores a los otorgados, actividades prohibidas en zonas protectoras, perforación no autorizada de pozos, vertidos en condiciones no autorizadas, omisión de notificación a las autoridades de los vertidos imprevistos (emergencias). Además, es factible dictar medidas para prevenir, mitigar o corregir los daños o peligros y evitar los actos que perjudiquen la calidad de las aguas (prohibición de actividad, clausura de instalaciones o establecimientos, neutralización o destrucción de agentes contaminantes o peligrosos, entre otras).
- 65 Como parte del sistema de apoyo económico para la instrumentación de la ley se crea el Fondo Nacional para la Gestión Integral de las Aguas como servicio autónomo sin personalidad jurídica. A este fondo ingresarán los recursos provenientes de las contraprestaciones de aprovechamiento, el cobro de las tasas y la aplicación de las sanciones (multas) establecidas en la ley.
- 66 La Ley de Aguas, en los términos planteados, constituye un instrumento adaptado a principios y criterios de avanzada, que de ser asumidos y aplicados adecuadamente



eficazmente por el Estado –y por la sociedad– apuntalarían una gestión integrada del recurso hídrico en beneficio de la calidad de vida.

- <sup>67</sup> El marco jurídico vigente del agua no se agota con la Constitución y la Ley de Aguas, pues hay que considerar además otras leyes que contemplan su protección directa o indirecta, o que regulan alguno de sus usos, tales como: Ley Orgánica del Ambiente, Ley Penal del Ambiente, Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, Ley de Pesca y Acuicultura, Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, Ley de Zonas Costeras, Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos, Ley sobre Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos y Ley de Meteorología e Hidrología Nacional.
- <sup>68</sup> Asimismo, existe un sinnúmero de normas reglamentarias contenidas en Decretos y Resoluciones, siendo las más importantes: Normas para la Clasificación y el Control de la Calidad de las Aguas y Vertidos o Efluentes Líquidos, Normas sobre Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas, Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente, Normas para Regular las Actividades Capaces de Provocar Cambios de Flujo, Obstrucción de Cauces y Problemas de Sedimentación, Normas para la Protección de los Manglares, Normas para la Protección de Morichales, Normas sobre el Uso de los Embalses Construidos por el Estado Venezolano y sus Áreas Adyacentes, Normas sobre Vigilancia, Inspección y Control de las Obras Hidráulicas Afectadas al Servicio de Abastecimiento de Agua a las Poblaciones, Normas Sanitarias para Ubicación, Construcción, Protección, Operación y Mantenimiento de Pozos Perforados Destinados al Abastecimiento de Agua Potable.

**18. 3. AGENDA PENDIENTE DE LA  
LEGISLACIÓN DEL AGUA EN VENEZUELA:  
LA GOBERNABILIDAD DEL RECURSO**

**18. 3.1. GOBERNANZA**

- <sup>69</sup> La normativa vigente ha concebido estructuras institucionales novedosas y modernas, que será necesario poner en práctica. En primer lugar, debe fortalecerse al ministerio que ejerza la Autoridad Nacional de las Aguas en sus capacidades de gestión de las cuencas hidrográficas, además de desarrollarse la institucionalidad prevista por la Ley de Aguas en lo que respecta a la instalación y funcionamiento de los Consejos de Región Hidrográfica y Consejos de Cuenca Hidrográfica. Todo esto deberá ser soportado con los recursos económicos necesarios.
- <sup>70</sup> Asimismo, hay que considerar que los Consejos de Cuencas y de Región Hidrográfica tienen una conformación que implica la confluencia de representantes de diversos sectores (administración pública, instancias de participación social o ciudadana, instituciones académicas) y en lo que respecta al sector oficial están presentes diferentes niveles de gobierno (gobernadores y alcaldes de las áreas involucradas), lo que seguramente supone presencia de diferentes tendencias políticas. Dada esta compleja conformación, para que los consejos funcionen eficientemente en la práctica deberá existir un clima de cooperación, compromiso e inclusión.

- 71 Otro reto es el establecimiento de un sistema efectivo de coordinación interinstitucional entre cada una de estas instancias de gestión integral de las aguas, y otros despachos ministeriales y organismos cuyos ámbitos de acción, aunque sean diferentes, tienen también incidencia en la consecución de resultados para la gestión del agua. Esto incluye el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología, los organismos previstos en materia de agua potable y saneamiento, los ministerios en materia de agricultura, energía, industrias, entre otros. Las normas y políticas del Estado deben ser coherentes, estar articuladas y apuntar en una misma dirección, ya que normas o políticas aisladas no lograrían resultados.
- 72 La descentralización debe ser desarrollada y reforzada, para acercar la gestión a los ciudadanos y potenciar así la participación de usuarios y concienciación de la comunidad en general. Uno de los objetivos de la institucionalidad descentralizada debe ser promover la participación social en la gestión del agua, a través de los mecanismos previstos en la legislación general y en la Ley de Aguas, siendo fundamental dar cabida a la mayor cantidad de formas de participación ciudadana y organización social (Consejos Comunales, Mesas Técnicas de Agua, Comités Conservacionistas, Comités Regionales de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, etc.) sin que se generen exclusiones, respetando y alentando por encima de todo el carácter independiente de estos grupos, orientados a movilizar sus propios intereses y atender sus propias necesidades.

**18. 3. 2. REGLAMENTO GENERAL DE LA  
LEY DE AGUAS, NORMAS SOBRE CALIDAD DE  
AGUAS Y OTRAS REGLAMENTACIONES**

- 73 Es fundamental desarrollar la legislación y la normativa específica requerida para la aplicación eficaz de la Ley de Aguas, con la participación de diferentes actores y usuarios de las aguas superficiales y subterráneas. La propia ley estableció plazos concretos para que se cumplan estas tareas:
- Para la reglamentación de la Ley se estableció como plazo el 3.1.2008 (hasta que se dicte sigue vigente el Decreto 1.400 del 2.8.1996 «Normas sobre la Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas»).
  - Para la revisión y actualización de las normas técnicas sobre calidad de las aguas se estableció como plazo el 3.1.2008 (hasta que se dicte sigue vigente el Decreto 883 de 11.10.1995 «Normas para la Clasificación y el Control de la Calidad de los Cuerpos de Agua y Vertidos o Efluentes Líquidos»).
- 74 Los mencionados decretos de aprovechamiento y calidad siguen vigentes, pero solo se aplican aquellas normas o artículos que no contraríen lo establecido por la Ley de Aguas. El retraso en dictar estas normas constituye un vacío con consecuencias notables, pues existe un desfase o desactualización, que debe solventarse con carácter de urgencia, para tener un sistema legal completo que impulse la gestión integral de las aguas y provea seguridad jurídica.
- 75 A lo largo de su articulado, la Ley de Aguas va detallando muchos de los aspectos que deben ser incluidos en estas reglamentaciones, tales como:



- Criterios y procedimientos para la elaboración del balance disponibilidad–demanda de las fuentes de aguas superficiales y subterráneas (art. 11).
- Delimitación y características de las provincias y cuencas hidrogeológicas del país, así como las regulaciones específicas para el manejo de las aguas subterráneas (art. 19).
- Organización y funcionamiento del Consejo Nacional de las Aguas (art. 26).
- Organización y funcionamiento Consejos de Región Hidrográfica (art. 29).
- Condiciones que deban cumplir los usuarios y las usuarias, los consejos comunales y los pueblos y comunidades indígenas para participar en los Consejos de Región Hidrográfica y en los Consejos de Cuenca Hidrográfica (art. 39).
- Organización y funcionamiento del Subsistema de Información de las Aguas (art. 42).
- Determinación de los límites de zonas protectoras de cuerpos de agua, en contorno a lagos y lagunas naturales, y a embalses construidos por el Estado (art. 54).
- Requisitos que deben reunir los espacios a ser afectados como Áreas Bajo Régimen de Administración Especial para la gestión integral de las aguas, así como los lineamientos para su manejo (art. 58).
- Procedimiento a que se sujetará el trámite de las oposiciones al otorgamiento de las concesiones, asignaciones y licencias de aprovechamiento de aguas y licencias de vertido (art. 65).
- Procedimiento y requisitos a cumplir para la tramitación de las concesiones, asignaciones y licencias de aprovechamiento de aguas y de vertidos, así como los criterios para la determinación del contenido de los correspondientes instrumentos de control previo (art. 69).
- Criterios, trámites y requisitos para la reasignación de concesiones, asignaciones y licencias, en el caso de venta de propiedad (art. 72).
- Organización y funcionamiento del Registro Nacional de Usuarios y Usuarias de las Fuentes de las Aguas (art. 84).
- Mecanismo para el cálculo del aporte que deben hacer los beneficiarios de concesiones, asignaciones y licencias de aprovechamiento de aguas, como contraprestación a los fines de la conservación de la cuenca (art. 94).
- Organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Gestión Integral de las Aguas (art. 101).
- Criterios y metodologías para establecer la exención de contraprestación por aprovechamiento, para quienes tenían derechos adquiridos y en ejercicio antes de la ley (Disposición Transitoria Segunda).

### **18. 3.3. INFORMACIÓN BÁSICA Y PLANES**

- <sup>76</sup> La Ley de Aguas destaca la necesidad de contar con información básica, inventarios, bases de datos y planes como fundamento para la toma de decisiones. Las diferentes herramientas están consagradas en la Ley, siendo necesario proceder a desarrollarlas.
- <sup>77</sup> Para el Sistema Nacional de Información de las Aguas, la Ley establece que deben reglamentarse las regulaciones relativas a su organización y funcionamiento, por lo que este es uno de los próximos pasos que debe seguirse, así como proceder, además, con las decisiones e inversiones que se requieran.
- <sup>78</sup> Del mismo modo, en lo referente al Registro Nacional de Usuarios y Usuarias de las Fuentes de Agua, según la Ley, la organización y funcionamiento deben establecerse mediante reglamento. Este reglamento fue efectivamente dictado en 2010, dispo-

niendo requisitos, procedimientos y formatos, lo cual constituye un buen punto de partida para la puesta en marcha del registro.

- 79 Otra de las herramientas previstas es la planificación, a través de planes de gestión integral de las aguas a escala nacional, regional y de cuenca. En cuanto al Plan Nacional de Gestión Integral de las Aguas, la ley estableció un plazo de dos años para su aprobación, lo que significa que debía estar listo para el 3.1.2009. Para el 2012 existe una versión preliminar del instrumento, sujeto a consulta. Por lo tanto, es necesario continuar con este proceso hasta alcanzar su promulgación. El Plan Nacional se proyecta en un horizonte temporal de veinte años, aunque deberá ser revisado y reformulado en forma continua, para generar nuevas versiones y trabajar en paralelo con los Planes Regionales y de Cuenca. La elaboración de estos planes no se ha iniciado, y corresponde hacerlo a los Consejos de Región y de Cuenca, instituciones que en la práctica aún no están activas, quedando mucho camino por recorrer.
- 80 Vale la pena destacar que todos estos instrumentos deberán interconectarse y retroalimentarse. Así, por ejemplo, los datos del registro de usuarios y del sistema de información, serán fundamentales para la elaboración de los planes. Además, se trata de instrumentos que requieren actualización continua.

#### **18. 3. 4. VIGILANCIA, CONTROL Y CUMPLIMIENTO DE NORMAS**

- 81 Venezuela cuenta con un marco legal sólido, que debe seguir desarrollándose y actualizándose en relación con reglamentos y demás normas y documentos técnicos. Igualmente importante en cuanto a la legislación, son las acciones tendentes a hacerla cumplir, y para ello es indispensable la vigilancia y control previos, así como la aplicación de las respectivas medidas y sanciones en caso de que haya incumplimiento.
- 82 Esto supone como tarea pendiente la vigilancia y control de las actividades degradantes (contaminación, deforestación, entre otras) en las cuencas hidrográficas, la vigilancia de la calidad de las aguas, la supervisión a los usuarios de las aguas, entre otras, teniendo como base el fortalecimiento de la supervisión y control ambiental a escala nacional e interinstitucional. Para ello se debe fortalecer la capacidad fiscalizadora (recursos humanos y económicos) del ministerio que ejerza la Autoridad Nacional de las Aguas, así como las capacidades de otros organismos como el Ministerio Público y los tribunales, de manera que pueda practicarse la justicia ambiental y en materia de aguas. Otro desafío es superar la confusión de roles que existe en la Administración Pública entre planificadores, reguladores y administradores.
- 83 Desde la Colonia, Venezuela ha dispuesto de legislaciones de protección y aprovechamiento de las aguas que han estado al día con los requerimientos del momento, y en algunos casos se ha tratado de normas e instituciones precursoras (nota 15). El problema ha radicado en la falta de voluntad política de hacer cumplir las leyes, siendo necesario un cambio de actitud en los políticos y tomadores de decisiones, para que la conservación del recurso agua se convierta en una realidad.

(nota 15)  
Como es el caso de la Ley Orgánica del Ambiente en 1976 y la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en 1977.

### **18. 3. 5. ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO**

- <sup>84</sup> Los marcos legales e institucionales evolucionan para dar respuesta a los nuevos problemas. En este sentido, es de esperar que las normas que se dicten en Venezuela tomen en cuenta e incluyan con mayor énfasis el proceso de cambio climático.
- <sup>85</sup> La Primera Comunicación Nacional de cambio climático reconoce que la Estrategia Nacional para el Cambio Climático habrá de contemplar la actualización de leyes y reglamentos, para incluir explícitamente el tema de Cambio Climático, lo que ayudará, entre otras cosas, a respaldar la operativización de programas, políticas y acciones requeridas en los aspectos de adaptación y mitigación.
- <sup>86</sup> La Ley de Aguas, aun cuando no menciona expresamente el Cambio Climático, consagra la gestión integral de las aguas, convirtiéndola en objetivo de acción del Estado venezolano, siendo este el mayor basamento para desarrollar políticas, planes, programas y proyectos que contribuyan a enfrentar los efectos de este proceso.
- <sup>87</sup> La información básica, inventarios, bases de datos y planes son vitales para que pueda desarrollarse la gestión integral de recursos hídricos como medida de adaptación al cambio climático. El Plan Nacional de Gestión Integral de Recursos Hídricos prevé incorporar la adaptación al cambio climático como elemento estratégico en la gestión integral de las aguas (seguridad frente a inundaciones y sequías).

### **18. 4. REFERENCIAS LEGALES**

#### **LEYES Y REGLAMENTOS VIGENTES**

- Ley Orgánica del Ambiente.
- Gaceta Oficial núm. 5.833 Extraordinario del 22.12.2006.
- Ley de Aguas.
- Gaceta Oficial núm. 38.595 del 2.1.2007.
- Normas para la Clasificación y el Control de la Calidad de los Cuerpos de Agua y Vertidos o Efluentes Líquidos.
- Decreto 883 de 11.10.1995. Gaceta Oficial núm. 5.021 del 18.12.1995.
- Normas sobre la Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas.
- Decreto núm. 1.400 del 2.8.1996. Gaceta Oficial núm. 36.013 del 2.8.1996.
- Normas sobre el Registro Nacional de Usuarios y Usuarías de las Fuentes de Agua. Resolución núm. 16 del MINAMB, del 25.1.2010. Gaceta Oficial núm. 39.356 del 28.1.2010.

## REFERENCIAS

- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHO DE AGUAS. (1976)  
*Annales Juris Aquarum*, Caracas.
- AZPÚRUA, P. P. (2005)  
*Papeles de Pedro Pablo Azpúrua: Agua, ambiente y desarrollo*. Universidad Católica Andrés Bello, Fundación Polar, Caracas.
- BREWER CARÍAS, A. R. (1976)  
*Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*. Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- BREWER CARÍAS, A. R. (1993)  
En: «Consideraciones sobre el régimen jurídico de las quebradas y el carácter de propiedad privada de sus cauces o lechos». *Revista de Derecho Público* núm.53-54. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- CANO, G. (1977)  
«El Derecho y la política ambientales venezolanos y el manejo de sus recursos naturales (incluidas las aguas)». Conferencia pronunciada el 7 de marzo de 1977 en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela.
- COMISIÓN DEL PLAN NACIONAL DE APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS (COPLANARH)-INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. (1969)  
*Bases para un estudio sobre el régimen legal de las aguas en Venezuela*, Caracas.
- DE LOS RÍOS, I. (1994)  
*Derecho del Ambiente. Especial referencia a disposiciones penales*. Editora Isabel de Los Ríos, Caracas.
- FERNÁNDEZ MORALES, J. C. (2007)  
*Administración del agua. Estudio comparativo entre el derecho español y venezolano*. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
- FUENTES BODELÓN, F. (1977)  
*Derecho administrativo de los bienes*. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid.
- HERNANDEZ-RON, J. M. (1945)  
*Tratado elemental de derecho administrativo*. Editorial Las Novedades, Caracas.
- MARIENHOFF, M. S. (1939)  
*Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- MEAÑO, F. (1957)  
*Régimen legal de las aguas en Venezuela*. Sin datos editoriales, Caracas.
- MEIER, H. (1977)  
«¿Existe un derecho de propiedad privada sobre las aguas en el ordenamiento jurídico venezolano?» Separata de la *Revista de la Facultad de Derecho*. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- MEIER, H. (1986)  
*Política, derecho y administración del ambiente de los recursos naturales*. Fondo Editorial Lola Fuenmayor, Caracas.
- SÁNCHEZ PULIDO, E. (1976)  
«El dominio privado y público de las aguas en la legislación venezolana». En: Asociación Internacional de Derecho de Aguas. *Annales Juris Aquarum*, Actas y documentos de la III Conferencia Internacional de Derecho y Administración de Aguas, Caracas.
- SOSA, C.-O. MANTERO. (1983)  
*Derecho ambiental venezolano*. Universidad Católica Andrés Bello (UCAB)-Fundación Polar, Caracas.