

12951
410 233

COPLANARH



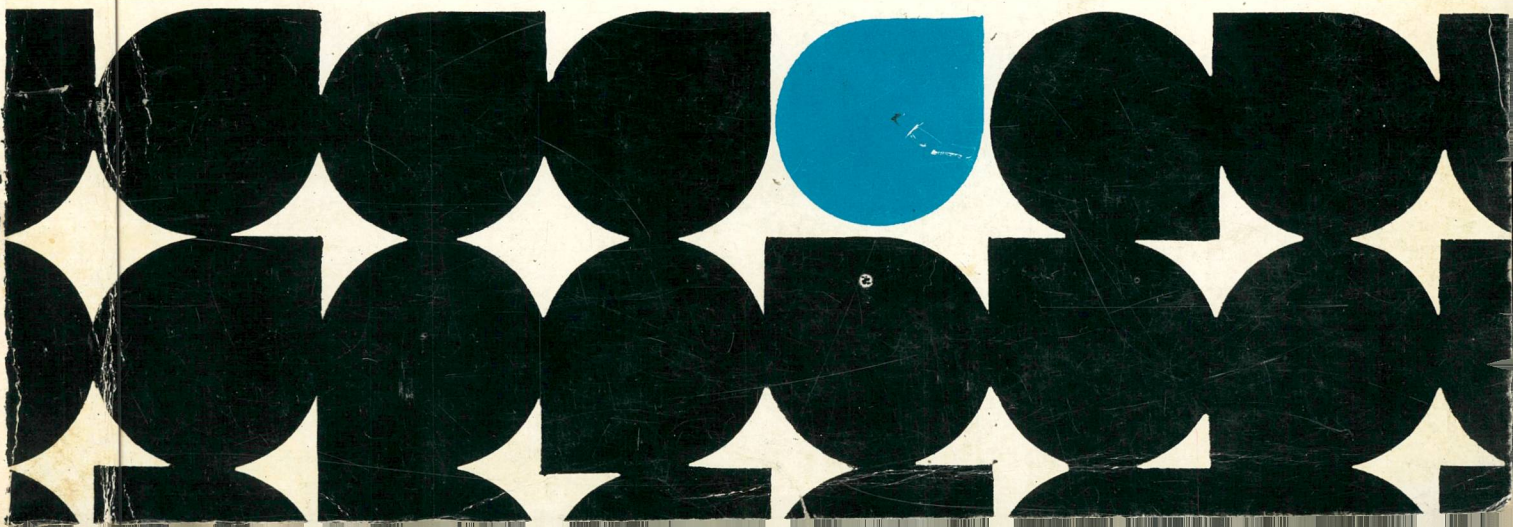
CRITERIOS Y PRINCIPIOS PARA UN REORDENAMIENTO JURIDICO DE LAS AGUAS

CRITERIA AND PRINCIPLES FOR A RECODIFICATION OF WATER LAWS

CRITERES ET PRINCIPES D'UN REAJUSTEMENT JURIDIQUE DES EAUX

REPUBLICA DE VENEZUELA
COMISION DEL PLAN NACIONAL
DE APROVECHAMIENTO DE LOS
RECURSOS HIDRAULICOS

PUBLICACION ESPECIAL
CARACAS AGOSTO 1974



CRIMINAL AND CIVIL RIGHTS FOR A RECOGNITION OF WATER LAWS

CRIMINALS BY THE COURT'S OWN REASON, GMENT JURISDICTION OF FAUX

ESCUELA DE INGENIERIA CIVIL
DEPARTAMENTO DE METEOROLOGIA E HIDROLOGIA

CRITERIOS Y PRINCIPIOS
PARA UN REORDENAMIENTO
JURIDICO DE LAS AGUAS

PUBLICACION ESPECIAL

CARACAS AGOSTO 1974

ESCUELA DE INGENIERIA CIVIL
DEPARTAMENTO DE METEOROLOGIA E HIDROLOGIA

I
COMISION DEL PLAN NACIONAL DE APROVECHAMIENTO
DE LOS RECURSOS HIDRAULICOS

- Presidente:** Ing. Alberto Lizarralde
Director General de Recursos Hidráulicos
Ministerio de Obras Públicas
- Miembros:** Ing. César Quintana
Director de Malariología y Saneamiento Ambiental
Ministerio de Sanidad y Asistencia Social
- Cnel. Ing. For. Justiniano Ramírez Sánchez
Director de Recursos Naturales Renovables
Ministerio de Agricultura y Cría
- Cnel. Ing. For. Evelio Colmenares Leal
Representante del Ministerio de la Defensa
- Ing. Eloy Lares Monserratte
Representante del Ministerio de Obras Públicas
- Ing. Agr. Rafael E. Abreu
Representante del Ministerio de Agricultura y Cría
- Geol. Alberto Vivas Ramírez
Representante del Ministerio de Minas e Hidrocarburos
- Arq. Samuel Benschimol Albo
Representante de la Oficina Central de Coordinación
y Planificación de la Presidencia de la República
- Ing. Pedro Porras G.
Representante del Instituto Nacional de Obras Sanitarias
- Ing. Iván Izquierdo
Representante de la Compañía Anónima de Administra-
ción y Fomento Eléctrico
- Ing. Francisco Aguerrevere
Representante del Sector Privado
- Ing. Rafael Martínez Monro
Representante del Sector Privado
- Ing. Juan José Bolinaga
Representante del Sector Privado
- Secretario Ejecutivo:** Ing. Aurelio Useche K.
- Subsecretario Ejecutivo:** Ing. Eduardo Buroz
- Asesor Principal:** Dr. Pedro Pablo Azpúrua

CRITERIOS Y PRINCIPIOS
PARA UN REORDENAMIENTO JURIDICO DE LAS AGUAS

Dr. Pedro Pablo Azpúrua
Ing. Aurelio Useche K.
Ing. Eduardo Buroz C.
Abog. Cecilia Sosa de Mendoza
Dr. Allan R. Brewer-Carías
Dr. Sebastián Martín-Retortillo

"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 ideas nuevas, 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 poniéndoles en relación con las formas vivientes del orden social".

Andrés Bello
Obras completas
Volumen N°XII, 3

AGRADECIMIENTO

Deseamos expresar nuestro profundo agradecimiento a los ingenieros Arnoldo José Gabaldón, Luis E. Franceschi A. y Celestino Martínez P. quienes, mediante una revisión de los conceptos técnicos aquí emitidos, lograron aportar elementos de juicio sobre los diferentes criterios enunciados, lo que permitió darle una mayor fuerza en su expresión final.

Conformaron a su vez valioso equipo de apoyo, los abogados y asistentes legales pertenecientes a la Unidad Legal de la Oficina Ejecutiva.

Asimismo, queremos expresar nuestro sincero agradecimiento al profesor Pedro Grases, quien revisó la redacción del manuscrito dándole amplitud a la expresión de las ideas expuestas en el trabajo.

Finalmente, nuestro agradecimiento al equipo de secretaría y de publicación de la Oficina Ejecutiva de COPLANARH, el cual ha realizado pacientemente las diferentes versiones que permitieron llegar a la concepción final del presente trabajo.

V
INDICE

	Pág.
PRESENTACION	IV
AGRADECIMIENTO	VI
I. INTRODUCCION	1
1. Los Recursos Hidráulicos. Importancia y Problemática	1
2. Evolución del Régimen Jurídico Administrativo	5
3. La Planificación Hidráulica y la Necesidad de una Reordenación del Régimen Jurídico Institucional	9
II. CRITERIOS QUE SE POSTULAN PARA LA ORDENACION JURIDICA DE LOS RECURSOS HIDRAULICOS	14
1. Unidad del Ciclo Hidrológico	14
2. Dominio Público del Agua	15
3. Planificación de los Recursos Hidráulicos	18
4. Unidad en la Administración de las Aguas	21
5. Régimen de Aprovechamiento	25
6. Prioridades en el Uso del Agua	27
7. Valor del Agua	29
8. Régimen de Gestión y Manejo de las Aguas	34
9. Régimen de Protección de las Aguas	37
10. Régimen de Protección contra los Efectos de las Aguas	39
11. Régimen de Aprovechamiento y la Conservación de las Cuencas Hidrográficas	39
12. Relación entre el Régimen de Aprovechamiento y la Ordenación del Territorio	41

	Pág.
III. PRINCIPIOS PARA LA ELABORACION DE UNA LEY DE AGUAS	43
Disposiciones Generales	44
Régimen de Planificación y de Gestión Administrativa de los Recursos Hidráulicos	45
Régimen de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos	48
Régimen del Valor y Costo del Agua	54
Régimen de las Obras Hidráulicas	55
Régimen de Protección de los Recursos Hidráulicos	57
Régimen de Protección contra los Efectos de las Aguas	59
Régimen de Aprovechamiento y de Conservación de las Cuencas Hidrográficas	60
BIBLIOGRAFIA	62

PRESENTACION

El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos plantea la necesidad de un ordenamiento legal e institucional que contemple los postulados fundamentales del aprovechamiento del recurso, a fin de que, dentro de un marco conceptual razonado, se logre que el Plan y el régimen jurídico de las aguas tengan un mismo espíritu y razón. El principio de la unidad del ciclo hidrológico y el de la unidad en la administración de las aguas, que es su consecuencia, constituyen las premisas básicas e inamovibles. Cualquier cambio en el ordenamiento jurídico que no los tome en cuenta, aunque pudiese presentar alguna aparente utilidad a corto plazo, contribuirá sin lugar a dudas al deterioro del aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos.

En el presente trabajo la Oficina Ejecutiva de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos ha reunido, lo más sucintamente posible, todas las ideas sobre la compleja problemática de un reordenamiento jurídico institucional de las aguas. Los conceptos que se exponen, son resultado de un análisis inductivo-deductivo, similar al que se siguió en la preparación del Plan; tiene el propósito de ofrecer al legislador un cuerpo de doctrina que oriente las diferentes materias que debe contemplar la Ley de Aguas y sus normas complementarias, de forma que los instrumentos jurídicos se armonicen con el Plan y se logre la necesaria coherencia en el régimen de la Política Hidráulica Nacional mediante su documento rector.

La pluralidad de cuestiones implícitas en su ordenación jurídico-administrativa no puede considerarse en forma aislada ni en el tiempo ni en el espacio. Hay que considerar los antecedentes de la experiencia, puesto que los hechos del pasado, sin ser determinantes, pueden contener saludables advertencias; y del mismo modo la realidad contemporánea extiende el problema que estudiamos a la gran mayoría de las naciones, por lo que en este trabajo se ha tomado en cuenta, tanto la trayectoria de las normas jurídicas del pasado venezolano, base de nuestro ordenamiento legal vigente, como los principios técnicos con que en otros países se han enfocado los variados aspectos de la administración de las aguas. En este trabajo se ha adoptado también la metodología prospectiva seguida en la planificación de las aguas, norma que se ha hecho extensiva a la ordenación jurídico-institucional para lograr así una administración prospectiva del recurso, con lo que se atiende a la totalidad de los imperativos de la política hidráulica.

Por las razones expuestas, este trabajo va dirigido principalmente a políticos, juristas, planificadores, y, además, a todas las personas, cuyas actividades están relacionadas de una u otra manera con el aprovechamiento de las aguas. De esta forma se persigue el propósito de lograr el necesario consenso nacional para alcanzar el mejor y más justo y eficaz ordenamiento jurídico en materia de aguas, así como para la más adecuada organización institucional.

VIII

A los políticos, por ser quienes toman las decisiones, a fin de que se persuadan de la trascendencia de la materia y se compenetren con la idea central de que si el recurso no es administrado adecuadamente puede transformarse en un factor limitativo al desarrollo económico y social del país.

Igualmente a los juristas, por cuanto que ellos son los que darán la forma jurídica más idónea en nuestro derecho positivo a los planteamientos aquí expuestos, fundamentalmente el que se refiere a la planificación, la cual requiere de un régimen legal de aplicación de acuerdo con la realidad presente y futura de nuestra nación.

A los planificadores, ya que esta actividad, sea cual fuese su campo de acción, necesita una fundamentación armónica que contribuya a que los proyectos sean realizables, particularmente en el caso especial de nuestro capital hidráulico, por ser un recurso único y pertenecer a la comunidad.

Por último, a los usuarios de las aguas, que en fin de cuentas están representados en los más diversos sectores de la actividad económica y social del país, y por consiguiente este tema es materia de especial interés por ser ellos los beneficiarios, ya que el agua es elemento esencial para toda la producción de bienes y servicios.

Cada uno de nosotros siente su propia responsabilidad ante las futuras generaciones, que habrán de necesitar cada vez más del recurso del agua.

I N T R O D U C C I O N

I. INTRODUCCION

1. Los Recursos Hidráulicos. Importancia y Problemática.

El agua es factor fundamental para la vida y el desarrollo de los países, ya que prácticamente no existe actividad en la cual su utilización no sea necesaria. Partiendo de esta premisa, si consideramos la creciente e inexorable limitación de los recursos hidráulicos disponibles, el problema que ello plantea se agrava en tonos que, en ocasiones, llega a ser alarmante, en cuanto a las necesidades que deban satisfacerse con las disponibilidades. El rápido desarrollo industrial y la intensa urbanización del país, así como los requerimientos para una moderna agricultura de regadío, aunados al incremento de los niveles de vida, han contribuido no sólo a aumentar constantemente la necesidad y el consumo de agua, sino también a su progresivo deterioro. Las crecientes demandas, con las naturales exigencias de agua de buena calidad, enfrentadas a las mismas fluctuaciones de los recursos hidráulicos y su polución, provocan muy graves déficits que, con frecuencia, limitan cualquier acción de desarrollo. El agua es factor decisivo para la ubicación de las industrias como para la ordenación de la actividad agrícola. En consecuencia, el problema del agua, puede llegar a ser factor insuperable y limitante para cualquier tipo de crecimiento.

Por tales razones, la planificación y la administración racional de los recursos hidráulicos, así como el uso coordinado del agua para los diversos fines, es la única forma de garantizar que las demandas puedan ser satisfechas en el futuro, y, por otra parte, contribuir a que el ambiente natural sea no sólo conservado sino, incluso, mejorado y preservado. Es necesario no sólo administrar el agua adecuadamente para su máximo aprovechamiento, sino, además, preservarla, controlarla y, si es posible, acrecentar su disponibilidad (1), en base al principio de que en el tiempo toda el agua disponible tendrá que ser aprovechada, hecha abstracción del costo de su aprovechamiento.

Existe otro aspecto digno de consideración: el exceso del agua; en relación con el cual deben tenerse en cuenta dos posibles situaciones. Una, la de que haya en un área geográfica determinada ("unidad administrativa"*) mayor cantidad de agua de la que será previsiblemente solicitada dentro de un tiempo igualmente determinado; en tal caso debe plantearse la posibilidad de su "exportación" (trasvase o

(1) Vid. Consejo de Europa: "Carta del Agua". Estrasburgo, 1968.

(*) "Unidad Administrativa", estará determinada por el agua de una cuenca, de parte de una cuenca o de varias cuencas; también podría definirse como la administración del agua de una cuenca o parte de ella, menos o más el agua trasvasada o transferida a/o de otra "unidad administrativa". Vid. Azpúrua, P. P. y Cecilia Sosa de Mendoza. "Venezuela: Bases de una Política Hidráulica". Caracas, Editorial Latina, 1972. P. 48.

"transferencia"*) a otra unidad administrativa, sin que ello vaya a causar conflictos en el área exportadora y, en consecuencia, no limite su desarrollo futuro. La otra situación es la que se deriva de los excesos de agua en determinados momentos, que no puedan ser aprovechados por medio de obras de regulación: es el caso del aprovechamiento de "las planicies o vegas inundables" como resultado de las avenidas y crecidas, o por la falta de un drenaje adecuado, lo cual trae como consecuencia limitaciones de las actividades del hombre en la utilización de dichas áreas.

La creciente magnitud de los problemas hidráulicos ha hecho imperiosa la necesidad de un ordenamiento legal para las aguas, no sólo como factor fundamental del desarrollo local, regional y nacional, sino como ordenador del desequilibrio de los recursos hidráulicos. De ahí que la reestructuración del régimen jurídico de las aguas se presente como un requerimiento no sólo histórico, sino fundamentalmente político, de inaplazable realización. Todo ello, en el bien entendido de que dichos problemas son realmente universales y causan honda preocupación en todos los países. La ordenación del uso de los recursos hidráulicos, ha de basarse en las necesidades reales y efectivas que deben satisfacer, pues en el mundo actual no se concibe que puedan usarse libremente, por ser escasos y vitales para el desarrollo. Los países, independientemente del régimen político que los rija, se preocupan por conocer, al menos, sus disponibilidades y estimar las posibles demandas, para reglamentar la utilización del agua. Por su parte, los organismos internacionales, ante el riesgo de que una mala administración del recurso pueda acarrear graves problemas, se esfuerzan por establecer reglas generales que orienten su aprovechamiento, conservación y protección. Igualmente, fijan normas para la utilización de aguas fronterizas, es decir, aquellas que se escurren de un país a otro o definen un límite político-territorial. Tal vez no esté lejano el día, en el que un organismo supranacional - con carácter asesor inicialmente - establezca pautas internacionales para evitar el despilfarro y el mal uso del recurso (2).

La planificación y la administración de los recursos hidráulicos son inseparables. "La falta de planificación ha demostrado ser costosa" (3). En tal sentido, se

(*) "Transferencia": existe transferencia de agua cada vez que el agua generada en una unidad geográfica es trasladada a otra diferente, bien por medios naturales, cuando por gravedad se escurre a otra más baja; o por medios artificiales, cuando el traslado implica una intervención del hombre para que ello ocurra. Vid. Venezuela. Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH). "Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. El Plan". Tomo I, Caracas, 1972. P. 244.

(2) Vid. Toynbee, A. J. "Perspectivas de la Humanidad". El Nacional (Caracas), 3-8-73: Edición Extraordinaria, cuerpo 1,3.

(3) American Society of Civil Engineers. "National Water Commission Reports". Civil Engineering (New York). May 1973: 70-73. P. 70.

ha podido constatar que determinados países o sociedades ante los graves problemas de escasez o de abundancia, estacionales o permanentes, han tenido que optar por una ordenación tan rígida respecto al manejo de los recursos agua, suelo y hombre, que la realidad hidráulica ha llegado hasta a configurar una auténtica sociología política. De estas sociedades hidráulicas existen buenos ejemplos en el Oriente Medio y en China, así como en la América prehispánica. El dominio de las actividades para manejar el agua, fue precisamente el poder que consolidó los regímenes despóticos de Oriente, apoyados, ni más ni menos, que en la fuerza derivada de la ordenación de los recursos hidráulicos (4).

El problema apuntado se siente hoy universalmente, no sólo a escala supranacional - Decenio Hidrológico de las Naciones Unidas, "Agua para la Paz", F.A.O., Carta Europea del Agua - sino también a escala nacional. En el período que va desde 1960 a nuestros días, son muchos los países que han modificado sustantivamente el régimen jurídico de los recursos hidráulicos*. Un fenómeno que, en su misma elementalidad, tiene una explicación por demás sencilla: la inadecuación de las normas jurídicas vigentes con respecto a las necesidades que los recursos hidráulicos deben cubrir. Inadecuación de la legislación existente ante esas mayores exigencias; inadecuación también, en cuanto a la necesidad de contemplar la escasez de unos recursos que no sólo deben ordenarse, sino que es preciso preservarlos de cualquier contaminación; inadecuación, por último, debido a que en un sector en el que la tecnología ha hecho

(4) Vid. Wittfogel, K. A. "Despotismo Oriental. Estudio Comparativo del Poder Totalitario". Madrid, Ediciones Guadarrama, 1966.

(*) Entre otros países, España con una ley modelo: la Ley de Aguas de 1866 ya caduca, elabora una nueva ley de corte contemporáneo; Perú, su Ley o Código de Aguas de 1904 es derogado por nueva Ley de 1969; México sanciona la Ley Federal de Aguas en 1972 e Inglaterra aprueba la Ley de Aguas en 1963 y una nueva estructuración del ordenamiento jurídico administrativo en 1973. En Venezuela se procede a realizar los estudios para el ordenamiento jurídico institucional de las aguas - del cual este documento da fe - sobre la base de la concepción de una ley cuya objetivación data de 1963, cuando Azpúrua, P.P., plantea al Ministro de Obras Públicas la necesidad de una Ley de Aguas: "donde se establezca el régimen de uso y conservación de las aguas como riqueza nacional y procedimientos para substanciar y resolver los problemas de conflictos creados por los diferentes usos del agua, en sitio y tiempo determinados, obligaciones de los usuarios (Entidades Públicas, particulares, o desarrollos nacionales) con respecto a las áreas aguas abajo, especialmente con relación al transporte del elemento de una a otra hoy y las contaminaciones". Informe al Ministro de Obras Públicas sobre funcionamiento del Ministerio de Obras Públicas. Noviembre de 1963.

tantos progresos, no pueden mantenerse, inalterables, unas normas que empiezan por desconocer los principios elementales que hoy ofrece la técnica hidráulica. Una situación que puede definirse con palabras de la reciente Ley Federal de Aguas de 1972 de los Estados Unidos de México cuya Exposición de Motivos se expresa de la forma siguiente: "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; controlar eficazmente las demandas actuales de agua, en razón de sus diferentes fines, y prevenir las futuras; regular y jerarquizar su uso; y establecer las bases para su mejor aprovechamiento y explotación". Todo esto dentro del concepto de la planificación integral de tales recursos con "carácter nacional" (5).

Recientemente, en Italia, el Senado se pronunció por una "Ley para la Actuación del Plan General de las Aguas" con la cual se fijan los fundamentos para la elaboración de un Plan a fin de ordenar el aprovechamiento del recurso (6). Gran Bretaña, por su parte, ha establecido un régimen de Autoridades de Agua Regionales para el aprovechamiento planificado del recurso; y en los Estados Unidos de América las leyes, cada día, dan más importancia al agua, con organismos institucionales a nivel presidencial. Puede decirse lo mismo de la República Federal Alemana, de Francia, de Chile, del Ecuador, del Perú, entre otros países, donde disposiciones recientes han introducido cambios sustanciales en el sistema jurídico de ordenación de las aguas, en cuanto a su adecuación a las necesidades actuales, partiendo siempre de la necesidad de una planificación de los recursos hidráulicos, tanto como de un presupuesto básico y necesario para aplicar las disposiciones legales. Es oportuno señalar que esta solución aparecía ya recogida desde 1902 en España, país característico en lo que se refiere a escasez de recursos hidráulicos, cuyo primer plan de obras hidráulicas se remonta a esa fecha y que hubo de ser actualizado y revisado por el Centro de Estudios Hidrográficos en 1933 (7). El planteamiento más significativo fue el de tratar de corregir el desequilibrio hidrológico, a base de transferir las aguas desde las áreas donde se encontraban en exceso o bien de escasa rentabilidad en su uso, a las áreas deficitarias del recurso. Todo ello enmarcado en una concepción nacional de la política hidráulica.

(5) México. Secretaría de Recursos Hidráulicos, Dirección General de Distritos de Riego. "Ley Federal de Aguas". Publicación Legal N° 13, México, 1972. Pp. VI - VII.

(6) Vid. Italia. "I Problemi delle Acqua in Italia". Roma, Editi a cura del Senato de la República. 1972. Pp. 82-96.

(7) Vid. España. Ministerio de Obras Públicas, Centro de Estudios Hidrográficos. "Plan Nacional de Obras Hidráulicas". Madrid, 1933.

España tiene una Ley de Aguas (1866) y una experiencia varias veces centenaria en el manejo y administración del recurso - Tribunal de Aguas de Valencia activo desde el año 960 D.C. (8) (9) - y actualmente se aboca a la elaboración de una nueva ley para actualizar los aspectos que han sido superados por la técnica contemporánea.

La panorámica mundial pues, muestra que la planificación y la administración del recurso agua tienen, cada día, mayor importancia, lo que explica su presencia en el pensamiento de quienes rigen los destinos de los diferentes países. Es una meta que no puede lograrse sólo con el establecimiento de las normas jurídicas correspondientes y con la formulación y aprobación de un plan de aprovechamiento de los recursos hidráulicos aunque sea visto con perspectiva nacional, sino que requiere la organización institucional oportuna, a la que es preciso dotar de los instrumentos legales idóneos y de la autoridad para hacerlos cumplir.

2. Evolución del Régimen Jurídico Administrativo.

Se ha señalado ya la importancia y la problemática de los recursos hidráulicos; procede, ahora, considerar someramente algunos razonamientos acerca de la evolución y fundamento histórico de nuestra legislación en esta materia. Los territorios descubiertos en América se organizaron bajo las mismas normas jurídicas imperantes en Castilla, si bien esa legislación se vió en la imperiosa necesidad de adaptarse; por lo que se dictaron normas jurídicas para hacer frente a situaciones de hecho, desconocidas hasta entonces. Nació así el Derecho Indiano que en materia de aguas tiene muy especial significado. No es el caso entrar a discutir ahora los resultados de los numerosos litigios sobre acequias y acueductos en nuestro país desde los tiempos coloniales, planteados por conflictos surgidos entre los diversos usuarios de las aguas. Tampoco cabe destacar la trayectoria histórica de la legislación de las aguas en España y sus colonias. No obstante, sí es útil resaltar una consecuencia que se deduce del proceso general que incidió sobre el sistema jurídico inicialmente establecido: la pérdida del carácter de dominio público que todas las aguas tienen en su origen - "res communis omnium" - (10) y el establecimiento de un régimen de propiedad privada de

(8) Vid. Giner Boira, Vicente - Asesor del Tribunal - "El Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia". Valencia (España) (s.e.) 1953. P.8.

(9) Vid. Radosevich, George. "Ley de Aguas Musulmana y su influencia en la Ley de Aguas Española y en el Sistema de Riego de Valencia". Seminario de Legislación y Administración de las Aguas en los países del Grupo Andino. Quito, Ecuador, Enero 1974. P. 13.

(10) Vid. Gómez de la Serna, Pedro. "Curso Histórico-Exegético del Derecho Romano comparado con el Español". Tomo I, Madrid, Imprenta de la Compañía de Impresores y Libreros del Reino, 1850 (2 tomos) Pp. 203-209.

algunos recursos hidráulicos que, en sustancia, negará ese dominio comunal de todas las aguas consagrado durante largos siglos.

En aquellas civilizaciones donde el manejo de los recursos hidráulicos alcanzó en la antigüedad un grado notable de avance, como en las sociedades hidráulicas del Oriente Medio y la China, la propiedad privada de las aguas no existe en todas las leyes posteriores al año 249 A.C. Asimismo, el régimen de dominio público se encontraba consagrado en el antiguo derecho musulmán, budista e hindú (11).

El derecho español antiguo hizo suya la doctrina que establecía el dominio público de los ríos (12) y así se aplicará en América: en 1533 el Emperador Carlos V ordena: "En los montes, pastos y aguas de los lugares y montes contenidos en las mercedes que estuvieren hechas, o hiciéremos de señoríos en las Indias, deben ser comunes a los españoles e indios" (13). Por su parte el reconocido tratadista Francisco Meaño se expresa así: "Está, pues, fuera de duda que en las Partidas se estableció la comunidad de los cursos de agua. Pero una comunidad sólo en el uso: las leyes que lo reglamentan hablan siempre de uso, nunca de señorío, ni de propiedad" y asimismo agrega "los Reyes de España recabaron para ellos el dominio sobre las aguas, montes y pastos, por lo cual venían a constituirse en realengos" (14). Esto es lo que se denomina hoy "bienes del dominio público" (12).

Propiedad del Estado por una parte; uso común por otra. En tal sentido, la tradición hispánica se confunde con la indígena. En la oportunidad de debatirse en 1916 el régimen de las aguas en el Código Civil, el diputado Agustín Aguilera expresa: "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" y concluía su exposición en que "las aguas son de todos" (12).

- (11) Vid. United Nations. "Water Legislation in Asia and the Far East". Part 2 (A). Water Resources Series N° 35. New York, 1969. (Doc. E.69.II.F.1). Pp. 21-22.
- (12) Vid. Arcila Farías, E. "Historia de la Ingeniería en Venezuela". Tomo I. Caracas, Colegio de Ingenieros de Venezuela, 1961 (2 tomos). Pp. 211-212.
- (13) España. "Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias (mandado a publicar por Carlos II)" Tomo II. Consejo de la Hispanidad, Madrid, 1941 (3 tomos) P. 58.
- (14) Meaño, Francisco. "Régimen Legal de las Aguas en Venezuela". Madrid, Gráficas Marisol, 1957. P. 10.
- (12) Arcila Farías, E. "Historia de op. cit. Pp. 211-212
Arcila Farías, E. "Historia de ibidem. P. 212."

Desde este punto de partida, distintas limitaciones han sido impuestas gradualmente al concepto original del dominio público de las aguas, destacándose los cambios ocurridos en su régimen jurídico, sobre todo durante el lapso republicano del siglo pasado, cuando el tema pasa a ser regulado fundamentalmente en la legislación civil, así como en el presente siglo con la puesta en vigencia de diferentes leyes especiales (15).

Preocupación de políticos, juristas e ingenieros ha sido desde hace años la problemática de la administración de las aguas en Venezuela y muestra de ello la tenemos en los diversos y numerosos libros y documentos que se han elaborado a tal fin (*). En tal sentido, presentamos la relación sistemática y a modo de ejemplo del material acopiado por equipos interdisciplinarios, que muestra una evolución en el plantamiento de la política de utilización y aprovechamiento del recurso, cuya trayectoria tiene en sí mismo un extraordinario valor, en cuanto acredita y documenta una auténtica constante de la que pueden deducirse ya no pocas consecuencias.

En orden cronológico, los trabajos en referencia son los siguientes:

"Estudio para la Administración de Acueductos por Zonas en Venezuela" (1949);

"Consideraciones Básicas para la Elaboración de un Plan Nacional de Irrigación a ser Desarrollado Durante el Período 1950-1970" (1949);

"Las Alternativas Posibles para las Inversiones en los Proyectos de Riego" (1963);

"Plan de Obras Hidráulicas para el Desarrollo de Tierras Agrícolas" (1963);

"Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Programa 1965-1968" (1966);

(15) Vid. Venezuela. Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH), Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela. "Bases para un Estudio sobre el Régimen Legal de las Aguas en Venezuela. Primera Parte: Evolución Histórica". Publicación N° 11, Caracas, 1969. (6 volúmenes).

(*) Vid. "El Derecho y la Ingeniería" del jurista José Loreto Arismendi y del Ing. Germán Jiménez. Es un primer esfuerzo de análisis en Venezuela por profesionales de distintas disciplinas para buscar un camino hacia la lógica y armoniosa administración del recurso agua y muestra cuan necesario es la integración profesional para el estudio de estos problemas. Caracas, Litografía del Comercio, 1924. Pp. 101-196.

"Informe sobre la Necesidad de Realizar un Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos" (1967);

"Los Planes de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Caso Venezuela" (1967);

"Hacia un Método Venezolano de Evaluación de Proyectos de Riego y Saneamiento de Tierras (1968);

"Riego y Saneamiento de Tierras con Fines Agrícolas" (1968);

"Primer Informe de Avance sobre el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos" (1969);

"Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y Desarrollo de Cuencas Hidrográficas" (1970);

"PLAN NACIONAL DE APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRAULICOS". Versión Preliminar, Diciembre 1970;

"Programa Nacional de Obras Hidráulicas en Venezuela" (1972);

"Venezuela: Bases de una Política Hidráulica (1972); y

"PLAN NACIONAL DE APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRAULICOS". Diciembre 1972.

Ahora bien la versión preliminar del Plan (1970) así como los dos últimos documentos citados, contienen ya conceptos y fórmulas jurídicas para la adecuada instrumentación del Plan, expresando también la conveniencia de que se tome la decisión política de institucionalizar una administración de las aguas a la luz de nuestra experiencia técnica, de los requerimientos que demanda nuestro desarrollo y de nuestras peculiaridades y exigencias.

Así como los estudios enunciados forman una experiencia en el tiempo, consideramos también indispensable destacar los instrumentos jurídicos que han permitido la formulación del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, resultado de un largo proceso de preparación y análisis.

Decreto N° 492 del 30 de Diciembre de 1958.

Decreto N° 588 del 14 de Julio de 1961 por el cual se dicta el Reglamento Parcial del Consejo Nacional de Recursos Hidráulicos.

Decreto N° 901 del 18 de Agosto de 1967 sobre la creación de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos; y

Decreto N° 47 del 7 de Mayo de 1969 sobre la ampliación de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y los Fundamentos sobre la Planificación, Vigilancia y Ordenación del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

Por último el Ejecutivo Nacional acogió el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos como el documento rector de la política hidráulica nacional mediante el Decreto N° 1127, del 15 de Noviembre de 1972, relativo al "Reglamento de Coordinación del Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos" en el cual se establece que es la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH) el organismo encargado de coordinar las acciones para el aprovechamiento racional de tales recursos; que la utilización por parte de los Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado y demás organismos públicos se regirá por el Plan mencionado; que los particulares serán asimismo coordinados por la Comisión; y que regulará las obligaciones y atribuciones de ésta y de los organismos usuarios del agua, tanto públicos como privados, en la búsqueda de fórmulas tendientes hacia una total reordenación jurídico-institucional de la administración del recurso.

3. La Planificación Hidráulica y la Necesidad de una Reordenación del Régimen Jurídico Institucional.

"El régimen jurídico de las aguas ha estado sometido a una regulación que no ha respondido a una planificación previa de estos recursos desde el punto de vista legal, sino que ha sido el producto de una legislación que fue creciendo evolutivamente según las necesidades apremiantes del país, lo que la hace ser una legislación incoherente y dispersa. De ahí todos los agudos problemas que se presentan en la actualidad para el uso del agua, principalmente en la evaluación de los recursos disponibles para su explotación económica. Por ello, la falta de normas e instituciones adecuadas para la buena ordenación de los recursos hidráulicos, es uno de los mayores inconvenientes que en la actualidad tiene planteado el racional aprovechamiento de las aguas" (16).

Se trata, pues, de una realidad que no puede ser desconocida: la inadecuación de las normas actuales para llevar a cabo la precisa y necesaria ordenación de los recursos hidráulicos, lo que habrá de obligar a realizar las modificaciones que fueran procedentes. Algunas de ellas habrán de incidir, incluso, en el Código

(16) Venezuela. Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH). "Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Documentación Básica" Tomo II. Caracas, 1972. (2 tomos) P. 357.

Civil; circunstancia que tampoco debe extrañar, pues aparte de que en algunos de los supuestos del derecho comparado a que hemos aludido así se ha planteado, sabido es que son también muchas las normas de nuestra legislación administrativa más reciente que igualmente han tenido que ampliarlo, materia que por otra parte es reconocida por el propio Código cuando en aquellos casos que así lo considera, remite a las disposiciones de leyes especiales (*). Se trata de algo que conviene precisar con absoluta claridad: la actual ordenación de los recursos hidráulicos parte de unas propuestas y comporta unas exigencias sociales, jurídicas, económicas y técnicas que de ninguna forma se contemplan, ni mínimamente siquiera, en las normas que hoy están vigentes.

La afirmación anterior, así como las consecuencias que acarrea, no es sino el resultado de distintos estudios realizados sobre el problema que analizamos. A tal fin se consideró indispensable elaborar, antes que nada, un estudio sistemático de la legislación vigente en materia de aguas (17), con la finalidad de conocer en su conjunto y dentro de un sólo texto, la abundante legislación dispersa que se encuentra en el Código Civil, Ley de Reforma Agraria, Ley Forestal de Suelos y Aguas, Ley de Minas, Ley de Navegación, Ley de Pesca y otras, así como en Reglamentos, Decretos y Resoluciones de diversa índole. Tomando como base esta sistematización se ha podido establecer unas conclusiones relativas al tratamiento legislativo a realizar.

Más aún: un plan de recursos hidráulicos - y nadie dudará de su obvia e indiscutible necesidad - debe ser considerado en el supuesto de que pueden superarse los obstáculos legales y de organización actualmente existentes para su ejecución, y que puedan ponerse a punto las oportunas estructuras para llevarlo a cabo. La necesidad de cambios legales y de organización, que ha estado precedida por la realización de un diagnóstico y un análisis detallado de esa situación jurídico-institucional, condicionará la aplicación práctica de los aprovechamientos planificados. De ahí que, entre los estudios preparados para sustentar la decisión del Ejecutivo Nacional de emprender la elaboración de un Plan de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos se planteaba ya la necesidad de una Ley de Aguas que ordenara el uso del recurso y que estuviera integrada con el propio Plan (18).

(*) Véase a estos efectos la Ley Forestal de Suelos y Aguas, Arts. 88, 89, 91; y Ley de Reforma Agraria, Arts. 42, 43, 92.

(17) Venezuela, Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH); Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela. "Bases para un Estudio sobre el Régimen Legal de las Aguas en Venezuela". "Tercera Parte: Ordenación Sistemática de la Legislación Vigente": Publicación N° 23, Caracas, 1970 (6 volúmenes).

(18) Vid. Azpúrua, P.P. y J. J. Bolinaga "Informe relativo a la elaboración del Plan de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos". Caracas, Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Obras Hidráulicas, Enero 1967 (mecanografiado). Pp. 26-27.

Las bases para un reordenamiento jurídico-institucional de las aguas, largamente discutidas por todas las personas conocedoras e interesadas en esta problemática; bases que vienen inscritas en el Plan a manera de pronóstico, son, pues, 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:

Primera Parte:	Evolución Histórica
Segunda Parte:	Antecedentes Legislativos
Tercera Parte:	Ordenación Sistemática de la Legislación Vigente
Cuarta Parte:	Doctrina Administrativa y Jurisprudencia
Quinta Parte:	La Aplicación del Régimen Legal. Usos, Costumbres y Prácticas Administrativas
Sexta Parte:	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" (**).

El hecho de pretender agotar los estudios e investigaciones jurídicas para alcanzar siempre un mayor conocimiento de nuestra propia realidad, se justifica por el convencimiento de que es éste el procedimiento a seguir para toda reforma legislativa, ya que se tiene conciencia de que cualquier reforma implica un profundo examen previo del derecho vigente y de su aplicación práctica; un estudio de la doctrina científica relativa al tema que se analiza; y un conocimiento preciso sobre las experiencias que ofrece el derecho comparado.

Es así que el 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. De ahí que el futuro régimen legal de las aguas tenga una incidencia decisiva en el racional aprovechamiento del recurso, por cuanto tendrá que dar forma a una organización administrativa dentro del mismo espíritu y razón que prevaleció durante la elaboración del Plan.

(*) Estudios realizados bajo la dirección del jurista Dr. Antonio Moles Caubet (Director del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela) y del Dr. Allan R. Brewer-Carías.

(**) Estudio realizado por el jurista Sebastián Martín-Retortillo, ex profesor de la Universidad Central de Venezuela y Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, España.

Surge, en esta forma, la necesidad de plantearse dentro de la reordenación jurídica de las aguas el reconocimiento de que los mayores usuarios del agua son los diferentes organismos de la Administración, tanto centralizados como descentralizados, que lleven a cabo la política de los sectores económicos, por lo cual será necesario definir una clara acción superior del Estado para controlar y coordinar, en un todo, de acuerdo con la realidad socio-política, esa gestión, garantizando así un tratamiento justo y equilibrado para los organismos del sector público y los usuarios particulares.

Por su parte, el Decreto N° 1127 del 15 de noviembre de 1972, previó en su Artículo 5° como una de las obligaciones de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH), la realización de los estudios necesarios para la elaboración de un proyecto de Ley de Aguas. Largamente fue discutido el contenido de este artículo, pues la experiencia había demostrado que aun cuando en varias oportunidades había existido el deseo y la disposición de hacer una Ley de Aguas que reordenara el régimen jurídico-institucional, ésta no había podido concretarse en tales ocasiones por no existir todavía un estudio sobre la problemática legal y no disponerse, a la vez, de un Plan nacional de aprovechamiento de las aguas en el país (*).

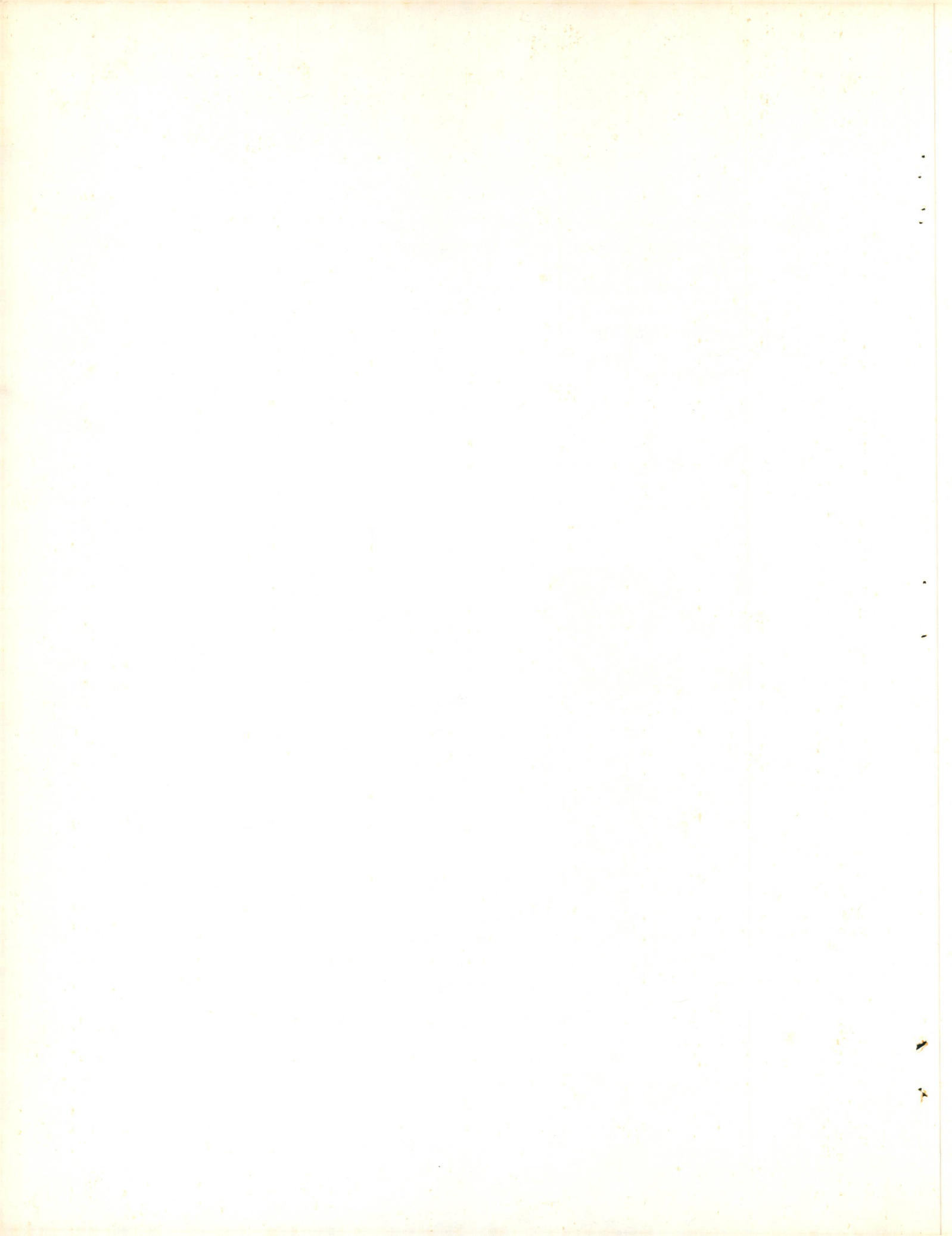
Ahora se dispone del Plan y de los estudios jurídicos. Se tiene una cierta experiencia sobre la administración del recurso, con la aplicación del Decreto N° 1127 ya mencionado, el cual ha permitido que "en la medida que se acumule experiencia en la administración de las aguas en base a la aplicación de los instrumentos jurídicos, paralelamente a los estudios relativos a un mejor conocimiento de las demandas y disponibilidades: el Plan irá enriqueciéndose, permitirá ir incorporando a los instrumentos jurídicos el resultado del avance de los conceptos políticos y económicos derivados de la planificación del aprovechamiento de los recursos hidráulicos" (19).

En consecuencia, acogido oficialmente el Plan, es ya el momento de proceder a la elaboración de la Ley de Aguas como instrumento básico y fundamental en la conformación de la Política Hidráulica Nacional. Esta ley tendrá que ser elaborada por COPLANARH como expresamente lo señaló el Decreto antes citado, ya que este organismo dispone de un equipo interdisciplinario especializado en la planificación de los recursos hidráulicos y debe recoger el mejor espíritu político, con un sentido de interés nacional en beneficio del bien común, que refleje y contemple el sentir

(*) Caso planteado en 1963 con relación a los Anteproyectos de Ley de Aguas y de Autoridades de Aguas para la República de Venezuela preparados por el Jurista Guillermo J. Cano, basado en un trabajo del mismo autor.

(19) Azpúrua, P. P. y Cecilia Sosa de Mendoza. "Venezuela: Bases de una Política Hidráulica". Caracas, Editorial Latina, 1972. P.2.

del país en la búsqueda de su destino. En este punto, COPLANARH trata de postular unas soluciones en base a los criterios que se han ido elaborando en el largo proceso de estudio y trabajo que ha quedado señalado. No hay, pues, improvisación alguna. Los criterios que se presentan, constatados por la experiencia de otros países, y, muy especialmente, con nuestra propia realidad nacional, son además los que nuestra política hidráulica requiere, planteada con la necesaria visión de futuro, con el fin de prevenir también situaciones que cuando se consolidan desviadamente son ya irremediables.



II CRITERIOS QUE SE POSTULAN
PARA LA ORDENACION JURIDICA DE
LOS RECURSOS HIDRAULICOS

II. CRITERIOS QUE SE POSTULAN PARA LA ORDENACION JURIDICA DE LOS RECURSOS HIDRAULICOS.

1. Unidad del 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 al campo de derecho que no puede menos que recogerlas (20), (21), (22), (23), (24), (25).

Se trata, pues, de constatar una realidad que, en síntesis, supone que el agua es toda una; una su procedencia, y que está en íntima interrelación, cualquiera que sea la forma en que se manifieste o aparezca. 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 y la evapotranspiración conforman una realidad y, consecuentemente, más que un criterio, constituye un postulado que deriva de la constatación de una realidad. De ahí que la norma jurídica que sancione ese postulado, no pueda diferenciar entre aguas superficiales y subterráneas; entre aguas dulces, salobres, saladas o mineralizadas, como tampoco las aguas termales y la de los manantiales. Asimismo, también tendrán que considerarse las aguas fósiles o confinadas, y deberá llegarse hasta normar las precipitaciones

- (20) Vid. Perú. Ministerio de Agricultura, Dirección General de Aguas e Irrigación. "Ley General de Aguas - Decreto Ley N° 17752 - y Reglamento de sus títulos I, II, III, IV, V, VIII y X". Lima, 1971, Art. 4°.
- (21) Vid. España. Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Obras Hidráulicas, Centro de Estudios Hidrográficos, Instituto de Hidrología. "Manual de Hidrología"; "el Ciclo Hidrológico". Tomo 2. Madrid, 1972. (7 tomos). Pp. 829-830.
- (22) Vid. Couchoud Sebastián, R. "Unidad Funcional en la Administración del Agua". Hidrología (Madrid, Centro de Estudios Hidrográficos) N° 11: 23-38. Enero 1973. Pp. 34-35.
- (23) Vid. Ecuador: INERHI. "Ley de Agua - Decreto N° 369". Quito, 1972. Art. 1°.
- (24) Vid. Templer Otis, W. "Water Law and Hydrologic Cycle: A Texas Example". American Water Resources Association. Water Resources Bulletin 9 (2): 273-283, April 1973.
- (25) Vid. Kuznetsov, N. T. and I. L'Vovich. "Problems of the Complex Use and Conservation of Water" in Fox, I., ed. "Water Resources Law and Policy in the Soviet Union". Madison, The University of Wisconsin Press, 1971. P. 21.

artificiales, ya que éstas tampoco escapan al ciclo hidrológico (26) (*).

Es preciso, pues, superar en el régimen jurídico-institucional la tesis tradicional según la cual se diferencia el régimen de las aguas superficiales del de las subterráneas, para incorporarse a la nueva concepción jurídica de considerarla parte del ciclo hidrológico, aún cuando ello no excluya que las aguas subterráneas se regulen por técnicas de aprovechamiento distintas de las previstas para las aguas superficiales, en el bien entendido de que tal especialidad es sólo una alternativa a modo de aprovechamiento del recurso que para nada altera el citado principio de la unidad del ciclo hidrológico.

2. Dominio Público del Agua

El principio de la unidad del ciclo hidrológico aparece íntimamente ligado a la dominialidad pública de todas las aguas que, en definitiva, no es sino la lógica consecuencia de aquel. Del mismo modo que no puede haber diferenciación en la concepción y tratamiento de los recursos hidráulicos, cualquiera que sea el estado en el que se encuentren, tampoco puede continuarse con la división jurídica de las aguas en públicas y privadas; diferenciación que se encuentra superada en la actualidad, debido, es cierto, al avance de los conocimientos tecnológicos que han encontrado su referendo en toda la más reciente legislación comparada. "Hay que prescindir de los distingos legales entre las aguas calificadas hoy como públicas o privadas, porque sean superficiales, subálveas o subterráneas para volver a la unidad del agua" (22), no sólo como realidad física, sino como fórmula indubitable para plantear el tratamiento jurídico de la misma.

La declaratoria general de las aguas como del dominio público - que como vimos, se enraiza también con la mejor y más antigua tradición del derecho histórico venezolano- es además la solución acogida por la mayor parte de las recientes

(26) Vid. Taylor, Edward F. "Progress in the Development of Municipal Supplies". Journal of American Water Works Association (New York) 51 (7): 828-842. July 1959.

(*) En el informe final al Presidente del Congreso de los Estados Unidos de América (1973) de la Comisión Nacional del Agua, se expresa: Los estuarios y zonas costeras, es decir, las áreas donde los ríos y los océanos se interfieren son parte integral de nuestro sistema de ríos, en consecuencia carecería de sentido plantear una política hidráulica sin considerar el papel de estos cuerpos de agua. Igual criterio se sigue en las revisiones actuales de la Ley de Aguas de Israel.

(22) Couchoud Sebastián, R. "Unidad Funcional op cit. P. 24.

leyes de aguas (5) (20) (23) (27) (28), que presentan en este punto una absoluta identidad. Y ello por una razón obvia sobre la que no parece sea necesario insistir: sólo así, atribuyendo la titularidad de todos los recursos hidráulicos a la Nación, puede plantearse la administración y explotación de los mismos en función de las hondas exigencias sociales que aquellos deben satisfacer. Tal como explícitamente ha sido señalado en la legislación peruana al indicar que la administración de las aguas atenderá al interés social y desarrollo del país. Entendiéndose por interés social, la prelación del beneficio colectivo sobre el particular y el de la Nación sobre cualquier otro.

Se trata de un punto básico, que sin embargo, requiere de algunas precisiones.

En primer lugar, dejar señalado que la declaratoria del dominio público de todas las aguas se establece postulando también el reconocimiento del uso público del agua - para determinadas finalidades - en base al profundo sentido social que tales usos tienen. Más todavía: el carácter público de todas las aguas, no es obstáculo para reconocer también el derecho de los particulares al uso de las mismas - no la propiedad - tratándose de aguas pluviales y de las de manantiales y arroyos, en determinadas condiciones; posibilidades que directamente benefician al usuario que compromete pequeños volúmenes de agua.

En segundo lugar, la aceptación del principio de que el cauce debe seguir la naturaleza pública del agua, formando una unidad inseparable. Tal principio, sin embargo, se excepciona en algunos casos por razones elementales - como en el de los cauces de las aguas pluviales o los de los arroyos - en los que sin perjuicio del carácter público de todos los recursos hidráulicos debe admitirse la propiedad privada en esos cauces, fijando el legislador un área contribuyente determinada (hay experiencia de tomar unas 1.000 Ha. en países desarrollados). A fin de determinar esta excepción en áreas montañosas de fuertes pendientes, así como de territorios no desarrollados o con una baja actividad, se puede reducir o aumentar ésta según sea el caso. En cuanto a la ribera para determinar el dominio público se considerará la superficie cubierta por las aguas según el caudal correspondiente a un período de retorno especificado; en algunos países por razones prácticas se ha tomado dos años; sin embargo, en otros han llegado hasta considerar éste como el correspondiente a la

(5) Vid. México. Secretaría de Recursos Hidráulicos, Dirección General de Distritos de Riego. "Ley Federal... op. cit. Art. 5°.

(20) Vid. Perú. Ministerio de Agricultura, Dirección General de Aguas e Irrigación. "Ley General op. cit. Art. 1°.

(23) Vid. Ecuador. INERHI. "Ley de..... op. cit. Arts. 2° y 3°.

(27) Vid. Chile. "Código de Aguas - Decreto con fuerza de ley N° 162". Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1969. Arts. 9° y 10°.

(28) Vid. Israel. "The Water Laws of Israel - Water Law 5719" Tel-Aviv (1959) Edited S. Aboni, 1970. Art. 1°.

máxima crecida o avenida; en este último caso parece haber confusión entre el cauce y las superficies afectadas por las crecidas y avenidas (20). Es tradición en la legislación venezolana, el aceptar una servidumbre o protección adicional al cauce, en el borde de la ribera (29) (30). En este mismo orden de ideas surge la necesidad de declarar a las playas como del dominio público siguiendo la orientación establecida por la jurisprudencia, así como por el hecho de considerarse a las aguas costeras como fuentes de abastecimiento, y por ende, tratarlas como recursos hidráulicos en atención a los avances de las técnicas sobre desalinización.

Nótese también, que proceder a declarar todos los recursos hidráulicos como bienes del dominio público, en modo alguno supone que los particulares no pueden tener auténticos derechos subjetivos de uso para su aprovechamiento, garantizados y protegidos por los Tribunales de Justicia. La concesión es el instrumento jurídico adecuado para el ejercicio del derecho subjetivo de uso, en el bien entendido que se trata de un derecho de utilización, derecho de aprovechamiento y no de un derecho de propiedad.

Una última concreción sobre este punto. La declaratoria general del carácter público de todos los recursos hidráulicos, no ocasionaría para el Estado obligación alguna de indemnizar, en relación con aquellas aguas y cauces que hasta el presente hubiesen sido de dominio privado. Y ello por la elemental razón de que no estamos frente a un supuesto de expropiación forzosa, sino de un cambio de régimen jurídico de unos bienes, que realiza con carácter general el Poder Legislativo. Una situación frente a la que evidentemente no hay derechos adquiridos. En esta forma, todos los aprovechamientos de recursos hidráulicos que se hayan venido realizando previos a la promulgación de la Ley de Aguas, deberán adaptarse a sus disposiciones, mediante la solicitud y, en su caso, otorgamiento de la concesión correspondiente. Si fuese el caso de que el uso del agua contraviniese las disposiciones del Plan, se procederá a negarla y se actuará en consecuencia, según lo estatuido en el Régimen Jurídico vigente.

-
- (20) Vid. Perú. Ministerio de Agricultura, Dirección General de Aguas e Irrigación. "Ley General.... op. cit. Art. 5º, literal C y anexo: Definición de Términos, letra A, Nº 6.
- (29) Vid. Venezuela. Congreso de la República. "Ley Forestal de Suelos y Aguas" Caracas, 1969. Art. 17º, párrafos 3 y 4.
- (30) Vid. Torrealba Narváez, Luis. "Compilación Legislativa Municipal" 2 ed. Caracas, Concejo Municipal, 1971. Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en general. Arts. 7º, 8º y 9º .

Es de esta forma, pues, como la titularidad de los recursos hidráulicos se configura como una propiedad de goce y disfrute general y aplicada a la satisfacción de las necesidades del país.

3. Planificación de los Recursos Hidráulicos

Así como el principio de la unidad del ciclo hidrológico está íntimamente ligado a la dominialidad pública de las aguas, la ordenación de su aprovechamiento a través de un nuevo régimen jurídico-institucional debe realizarse de acuerdo con el principio de la planificación del recurso. Por tanto, la Ley de Aguas debe establecer el sistema para la planificación del aprovechamiento, e instituir un Plan Nacional de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, como paso imprescindible para que la ley pueda ser una realidad en su cumplimiento y aplicación. Asimismo, debe recogerse el espíritu de la Constitución Nacional cuando expresa que el Estado dictará instrumentos de planificación (31) (32) a fin de impulsar el desarrollo económico y social en forma racional y atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio. Siendo el agua uno de los más importantes, la Ley debe mostrar las fases y niveles por los cuales tendrá que pasar la planificación para que la política hidráulica sea implementada en todos sus aspectos: técnicos, políticos, jurídicos y financieros.

También deberá quedar establecida la planificación hidráulica como una actividad inherente al Sistema Nacional de Planificación y por lo tanto el Plan y sus revisiones sucesivas deben realizarse de acuerdo a las estrategias y directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, las características del Plan: nacional, transversal, único, integral, prospectivo, a largo plazo y dinámico, así como sus objetivos, deberán estatuirse en la ley, de manera que ambos - Ley y Plan con un mismo espíritu y razón - den las bases de la organización para la administración del recurso, pues aunque sean instrumentos distintos tienen una meta común: conformar la Política Hidráulica Nacional.

(31) Vid. Venezuela. Congreso de la República. "Constitución Nacional" Caracas, 1961. Título II, Capítulo V, Arts. 98 y 106; Título IV, Capítulo II, Art. 136, Ordinal 10°.

(32) Vid. Martín-Retortillo, Sebastián. "Presupuestos, Políticas y Fundamentación Constitucional de la Planificación Administrativa" in España, Instituto de Administración Local. "Perspectivas de Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX". "Homenaje al Profesor Sayagués Laso (Uruguay)" Tomo II, Madrid, 1969. P. 239-240.

La Ley de Aguas, en relación al contenido del Plan, debe prever que éste contendrá las estrategias y directrices generales de la Política Hidráulica, en orden sistemático y cronológico, las disponibilidades del recurso y las posibles demandas en el tiempo y en el espacio. Para ello establecerá un balance entre las disponibilidades hidráulicas del país y las posibles demandas. Señalará también la obligación de establecer un inventario permanente de disponibilidades, un registro actualizado del consumo, y un estudio periódico de las demandas y de las condiciones bacteriológicas y físico-químicas de las aguas. Así, la Ley de Aguas contendrá los elementos fundamentales que conforman el Plan, siendo éste último el que concreta su propio contenido. Además, fijará los requisitos y procedimientos para la declaratoria de reservas hidráulicas en función del interés nacional, entendiéndose que cada una de ellas tendrá características propias y singulares en su aprovechamiento.

En cuanto a los programas para las inversiones en obras hidráulicas, ellos deben dar obligatoriamente cumplimiento a la política hidráulica; así mismo estar enmarcados dentro de la política nacional económica y social; y responder a las orientaciones de tipo regional y a las de los sectores económicos. Por consiguiente, en la Ley deben quedar indicados los mecanismos para la coordinación de la política económica y social, las políticas regionales y sectoriales con la política hidráulica. Así mismo deberá prever los mecanismos para evitar la realización de cualquier tipo de aprovechamiento que vaya contra las disposiciones fijadas en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

Hay finalmente necesidad de prever la fórmula jurídica mediante la cual el Plan deberá ser aprobado oficialmente. En la Ley de Aguas se precisará la vía para formalizar este requisito - Ley o Decreto - y por ende la autoridad responsable de su aprobación. Se estima que el Plan debe tener fuerza de Ley.

Actualmente se reconoce en todas partes que la planificación del aprovechamiento de los recursos hidráulicos debe incluirse en las Leyes de la materia, cualquiera que sea el régimen político que gobierne un país.

En Hungría, la Ley de Aguas de 1964, dice textualmente: "La base para el aprovechamiento planificado de los recursos hidráulicos es el Plan Maestro de Administración de las Aguas"; señala además que: "El Plan Maestro Nacional para la Administración de las Aguas debe ser considerado en la elaboración de las tareas comprendidas en los planes a largo plazo y anuales de todos los sectores de la economía nacional, relacionados con los recursos hidráulicos y debe servir además de base para la preparación de los planes de desarrollo regional"; precisando que: "El Plan Maestro debe determinar el desarrollo sistemático de los recursos hidráulicos en armonía con las demandas de la economía nacional, el medio ambiente, así como también de acuerdo a la evolución material y cultural de la

sociedad" (33).

En Checoslovaquia la Ley de Aguas de 1955 expone: " El Plan Estatal de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, aprobado y promulgado por el gobierno, constituye un Plan Maestro para todas las actividades de los sectores de la economía nacional relacionados con el manejo de las aguas, así como también, para la planificación regional y urbana. Constituye uno de los documentos básicos para la elaboración de los planes de desarrollo prospectivo de todos los sectores de la economía, en lo concerniente a los requerimientos de agua y otras medidas relacionadas con la administración del recurso" (34).

Por su parte, en otras naciones de economía de mercado, también se han incorporado a la legislación de las aguas provisiones más o menos coincidentes con las antes expuestas. Como ejemplo, la República Federal Alemana prevé en su Ley de Aguas la vinculación entre los planes hidráulicos y la economía regional (34).

En los Estados Unidos de América, la Ley de Recursos Hidráulicos del Estado de Florida, conceptuada como el "estatuto más integral que haya sido recientemente promulgado" en dicho país, instruye específicamente al Departamento Estatal de Recursos Naturales, a preparar un plan de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, que debe ser considerado en el otorgamiento de los permisos para el aprovechamiento de las aguas y para la asignación del recurso durante los períodos de escasez (35). El Plan de Aguas de Texas, elaborado por la Oficina de Desarrollo de Aguas de dicho estado, en 1968, señala dentro de sus recomendaciones que su plan de financiamiento deba ser adoptado por la Gobernación y por la Legislatura del Estado, en la parte correspondiente a las inversiones que deberá acometer esa entidad federal. El plan de financiamiento deberá ser sometido a aprobación por los votantes del estado en la oportunidad de las elecciones estatales, lo que significaría una aprobación tácita del Plan de Aguas. Además, recomienda al Congreso y al Presidente de los Estados Unidos que reconozcan el Plan, así como sus subsiguientes modificaciones, como la guía general para los

(33) Brozsony, D. "Water Management and Long Range Planning in Hungary" Budapest, National Water Authority, 1972, P. 29.

(34) United Nations. Economic Commission for Europe River Management. "The State Water Resources Management". Plan of Czechoslovakia. New York, 1971. (Doc. E.70.II.E.) P. 84.

(34) Vid. United Nations. Economic Commission for Europe River Management. "The State Water.... op cit.

(35) Vid. U.S.A. National Water Commission. "Water Policies for the Future. Final Report to the President and to the Congress of the United States". Washington, U. S. Government Printing Office, 1973. Pp. 294-298.

futuros desarrollos de los recursos agua y suelo en el Estado de Texas, a la vez que solicita al Congreso los fondos necesarios y las modificaciones de las Leyes Federales que afectan el desarrollo del Plan (36).

En el contenido de las referencias y antecedentes aducidos, se observa la necesidad de instituir por las vías jurídicas el régimen de planificación de los recursos hidráulicos a la luz de la necesidad nacional plenamente comprobada, situación que se encuentra acorde con las tendencias contemporáneas que sobre este particular acoge la legislación de las aguas en general.

4. Unidad en la Administración de las Aguas

El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos es el instrumento fundamental de la organización administrativa que lleva el control del recurso, ya que éste garantiza un equilibrado aprovechamiento del mismo. Por ello, desde el punto de vista institucional, se requiere también de una estructura administrativa que tenga como fundamento el cumplimiento de las estrategias del Plan y particularmente la que se refiere a la unidad en la administración de las aguas. Como consecuencia de esta premisa y de los criterios previamente analizados, se deriva que la administración de la política hidráulica nacional entendida como la actividad destinada a planificar, conceder, reglamentar, controlar y vigilar el aprovechamiento y protección de las aguas debe ser llevada por una Autoridad Unica de las Aguas, es decir, una organización que, conforme a los criterios propios de la concepción de los sistemas administrativos contemporáneos, actúe como ente coordinador de la política hidráulica, administre el recurso y por ende sea responsable de asignarlo. Esta autoridad estructurada como un organismo ubicado al más alto nivel de decisión, de manera de lograr que su función coordinativa haga converger hacia puntos comunes los distintos organismos de la Administración.

La existencia de una Autoridad Unica que administre la política hidráulica, no significa agrupar necesariamente en un solo organismo a todos aquellos entes que tienen relación con el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, ya que no es funcional ni parece razonable que las dependencias de que constaría esa estructura, abarquen todos los sectores económicos con los cuales el agua juega un papel importante, debido al número de entes que intervienen y a lo variado de las actividades en que entra el agua.

(36) Vid. U.S.A. The Texas Water Development Board "The Texas Water Plan" Austin, 1968. Pp. 1-35, 1-36, 1-37.

Además, puede resultar que aunque los organismos se concentrasen, no se lograra superar los problemas de coordinación existentes y en consecuencia la tarea de planificación podría perderse o realizarse insuficientemente, por tener que atender muchas actividades propias de los diversos sectores económicos que aprovechan el recurso.

La Autoridad Unica de acuerdo al Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, tendrá a su cargo: las labores de planificación del recurso hidráulico; su asignación a los diferentes usuarios; y las labores de vigilancia y control de su aprovechamiento y, por consiguiente, la evaluación del Plan y su revisión periódica. Además esta autoridad por mandato expreso de la Ley sería consultada con carácter preceptivo y vinculante en todo asunto en que se comprometiera el recurso agua.

El régimen a emplear entre la "Autoridad Unica de las Aguas", los organismos competentes y los particulares usuarios del agua, aunque sea impuesto por la Ley, tiene que estar fundamentado en la "coordinación activa", es decir, un mecanismo que permita que los programas de información básica, así como cualquier otro que se realice para implementar la ejecución de obras hidráulicas y su desarrollo, tienen que compatibilizarse con las estrategias del Plan. La Ley fijará las directrices para esta coordinación por medio de los "programas de acción concertada" que se elaborarían de acuerdo con los reglamentos de ésta.

Conviene tener en cuenta que los programas de ejecución que atañen al recurso, serían llevados adelante por los entes sectoriales y regionales encargados de los programas de desarrollo correspondientes, pero el ente responsable en materia de planificación a largo plazo es la Autoridad Unica, que realizará las labores de coordinación mediante la formulación de los programas y manteniendo el control de la implementación de los mismos, ya que la sola coordinación a nivel del Plan entre los diferentes organismos competentes en materia de agua no es suficiente, ni garantiza una utilización adecuada de este recurso.

Sin entrar en consideraciones sobre otras experiencias en este sentido parece conveniente recordar que las Naciones Unidas han expresado: "... la necesidad de que una oficina central del Estado determine la política hidráulica general y coordine el aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Creando esta oficina central, los países en curso de desarrollo pueden evitar que proliferen los organismos de la ordenación de los recursos hidráulicos" (*); recomendación que permitió en algunos países, superar las diferencias surgidas en materia de competencias entre los distintos Departamentos del Estado.

(*) ONU. Resolución 1710 (XVI) (IV, B) del Decenio Hidrológico, 1961.

Muchas son las alternativas que se han propuesto para coordinar activamente a todos los organismos e instituciones públicas y privadas usuarios del recurso para lograr el objetivo de conseguir un máximo de aprovechamiento de las aguas. En algunos casos se han planteado instrumentos de coordinación y planificación para vigilar y controlar el uso del recurso por vía de licencias, más burocráticas que operacionales, y sin disponer del poder político de orientar su utilización al no contar con un Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos que le permitiera la "gestión administrativa" de los diferentes organismos o entidades usuarios del recurso. En otras alternativas se ha tratado de agrupar - si no todas, la gran mayoría de las instituciones que tienen relación con los recursos hidráulicos - en un organismo tal como la Secretaría de los Recursos Hidráulicos en los Estados Unidos de México. En este caso particular la "Autoridad Unica de las Aguas" es un órgano de planificación y de gestión respecto a todos - o casi todos - los organismos usuarios del agua.

En Venezuela, la Comisión de Administración Pública ha presentado alternativas institucionales dentro del sector de actividad pública "Recursos Naturales Renovables" para el manejo y administración de las aguas, tomando en cuenta que no sólo el sector de desarrollo agropecuario utiliza los recursos naturales renovables y por consiguiente los hidráulicos, sino que también requieren de dichos recursos los sectores de desarrollo industrial, salud y transporte, entre otros (37) (38). También se ha sugerido como otra alternativa la creación de un "Consejo Superior de las Aguas" adscrito a un Ministerio de Servicio.

Resumiendo: las soluciones institucionales dependen en mucho de las peculiaridades y del estado de desarrollo del aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Aunque estas circunstancias son sumamente importantes cuando se unen al planteamiento de que el desarrollo de un país puede depender de las disponibilidades del agua, cuando éstas son exiguas o cuando el recurso ha sido mal aprovechado por no haberse tomado a tiempo las previsiones correspondientes, los requerimientos de agua podrían ser satisfechos solo por sistemas muy sofisticados, dependiendo mayormente de los avances tecnológicos en este campo, o de un estricto cumplimiento de normas de racionamiento en el uso del agua, lo que trae por consecuencia una centralización con gran poder político en quienes administran los recursos hidráulicos.

(37) Vid. VENEZUELA, Comisión de Administración Pública. "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional". Caracas, 1972 (2 tomos) Tomo I, Pp. 281-284.

(38) Vid. VENEZUELA, Comisión de Administración Pública. "Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela (2a. parte, Vol. II). Caracas, 1971. P. 249-250.

Situaciones intermedias parecen aconsejables: mantener autoridades más o menos descentralizadas responsables de la gestión y manejo del agua en los distintos sectores usuarios, estableciendo, eso sí, una autoridad única en la administración, encargada de la vigilancia y del control del cumplimiento de la política hidráulica expresada por medio de un plan nacional de recursos hidráulicos con la autoridad legal y el poder político para hacerlo cumplir.

Así se instituye la "Autoridad Unica de las Aguas" a rango superior de la Administración Pública vinculada a los altos niveles de decisión del Poder Ejecutivo, de conformación interinstitucional y apoyada en una oficina interdisciplinaria capaz de fijar la Política Hidráulica Nacional, formular y revisar el Plan de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, otorgar las concesiones y adscripciones de uso y aprovechamiento, y estudiar y proponer los instrumentos que el régimen jurídico-institucional requiera para la administración del recurso en todos los campos de la Administración. Para el logro de estos objetivos es obvio que resulta necesario que la "Autoridad Unica de las Aguas" mantenga la vigilancia y control del cumplimiento del Plan; asigne el recurso en fuente mediante el otorgamiento de las concesiones y adscripciones o por medio de una opinión vinculante y preceptiva para la Administración; analice y dictamine sobre los programas de los diversos organismos sectoriales y regionales; fije el valor del agua; mantenga el balance demanda-disponibilidades considerando no sólo los volúmenes disponibles y factibles sino dando las directrices para el mantenimiento de la calidad para los diversos usos; fije las estrategias relativas a las prioridades del aprovechamiento en cuanto a su repercusión en el ámbito nacional o en el regional; y en fin, coordine activamente tanto las acciones atinentes a las aguas y su relación con otros recursos naturales, con los cuales forma cuerpo inseparable, como también la relación de la planificación del aprovechamiento del agua con la planificación nacional de desarrollo económico y social del país.

De acuerdo con lo expuesto, el futuro régimen jurídico-institucional debe precisar este punto con extrema claridad, con funciones precisas y claras, definiendo sus relaciones con los diferentes entes públicos, limitando y acotando las competencias entre éstos, así como con las asociaciones y comunidades de particulares usuarios, que se relacionen con la administración y explotación del recurso (39) (40) (41)

(39) Vid. Fox, I., ed. "Water Resources Law and Policy in the Soviet Union". Madison The University of Wisconsin Press, 1971. P. 10.

(40) Vid. Sfez., L. "L'Administration Prospective" Paris, Libraire Armand Colin, 1970. (Serie Science Administrative, sous la direction de Roland Drago) Pp. 191-204 y 209-220.

(41) Vid. Waline, M. "La Administración Prospectiva", Madrid, Ediciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, 1967.

(42) (43).

5. Régimen de Aprovechamiento

Junto con los usos comunes que a todos corresponden, que no consumen prácticamente agua, ni alteran la condición del recurso, y cuyo ejercicio debe compatibilizarse con el derecho que todos tienen a la utilización de los recursos, están los usos especiales y privativos que originan y suponen ya una sustracción o deterioro de las aguas. Es ésta, sin duda alguna, la que constituye la forma más importante de utilización de las aguas, el aprovechamiento por excelencia, que sólo puede ser permitido a través de una concesión administrativa (14) (44).

De acuerdo, además, con nuestra más clásica tradición jurídica, ello supone el abandono de cualquier tipo de fórmulas que pretendan configurar un hipotético derecho al aprovechamiento en base a ubicaciones geográficas - como puede ser las que se determinan para los predios ribereños - o a un uso consolidado que pudiera generar el derecho por prescripción administrativa.

La concesión es, pues, la vía a través de la cual se ejerce el aprovechamiento de las aguas, sean superficiales o subterráneas. Ahora bien, partiendo de la premisa fundamental de que el aprovechamiento de los recursos hidráulicos debe, en cualquier caso, estar normado por el Plan, las concesiones y adscripciones han de quedar sujetas a las previsiones prescritas en él. En tal sentido no podrá otorgarse concesión alguna, ni permitirse aprovechamiento de ningún tipo de los recursos hidráulicos si no están de acuerdo con lo establecido en el Plan.

Ahora bien, siendo común en nuestro país la figura de que el aprovechamiento de los recursos hidráulicos lo realice una Municipalidad, una Corporación Regional, un Instituto Autónomo o una Empresa Pública, por tratarse de personas jurídicas distintas del Estado se extiende también a éstos, el requisito del régimen concesional. Sólo en el caso de aprovechamientos realizados por la propia Administración Central - por ejemplo, los aprovechamientos para riego manejados y operados

(42) Vid. Azpúrua, P.P. y A. J. Gabaldón. "El Desarrollo y la Planificación de los Recursos Hidráulicos" (libro en preparación)

(43) Vid. Meier E., H. "El Conflicto Institucional para el Desarrollo". Caracas; COPLANARH, Oficina Ejecutiva, Unidad Legal, Julio 1973. (mecanografiado)

(14) Vid. Meaño, Francisco, "Régimen Legal de . . . op. cit. Pp. 253-267

(44) Vid. Guaita, A. "Derecho Administrativo Especial" Tomo V, Zaragoza (España) Librería General, 1970 (5 tomos) Pp. 93-156.

por un Ministerio - se establece que el Ejecutivo Nacional formalizará la correspondiente "adscripción" de volúmenes de agua a favor de esas entidades, cuyo régimen jurídico habrá de ser en todo su contenido, semejante al de la concesión. Sin embargo debe quedar claro que cuando la obra sea transferida por la Administración Central a empresas descentralizadas o entidades públicas, privadas o mixtas, el régimen jurídico-institucional debe establecer que la adscripción se transformará automáticamente en una concesión.

En definitiva, estas ejecutorias por parte del Estado no constituyen sino un aprovechamiento más de los recursos hidráulicos, y no parece razonable ni justo, excluirlas de la obligada vinculación al Plan, ya que las entidades y empresas públicas deben ser naturalmente las primeras obligadas a cumplirlo y a respetarlo en todos sus términos.

Será igualmente necesaria la concesión administrativa para la ejecución de toda clase de obra que deba realizarse en los cauces públicos o que suponga ocupación de riberas.

La concesión de recursos hidráulicos o "adscripción" de los mismos, nunca otorga un derecho de propiedad sobre aquellos, sino únicamente permite y garantiza su aprovechamiento en los términos mismos en que aquella se otorga. De ahí, la importancia que tiene la precisión del contenido de las concesiones. En tal sentido, es imprescindible considerar la naturaleza del aprovechamiento y los usos actuales y potenciales que aguas abajo pueden tener los recursos. La consideración de los usos actuales permite compatibilizar las situaciones del momento. La consideración de los usos potenciales aguas abajo, previstos por el Plan, significa también un factor determinante en cuanto a la solución de problemas, que es preciso considerar también directamente, ya que con el tiempo pueden magnificarse y convertirse en factores limitantes para el desarrollo y utilización de los recursos.

Así mismo deberá determinarse el lapso de duración de la concesión, según el tipo de aprovechamiento de las aguas, siendo quizás procedente acortar el término máximo previsto actualmente (29). Nótese también que la concesión debe rescindirse cuando haya incumplimiento por parte del concesionario, de las condiciones impuestas por la Administración o cuando existan motivos de interés público determinados y probados (20) (28).

(29) Venezuela. Congreso de la República. "Ley Forestal op. cit. Art. 92

(20) Perú. Ministerio de Agricultura. Dirección General de Aguas e Irrigación. "Ley General ... op. cit. Arts. 35°, 36° y 38°

(28) Israel "The Water... op. cit. Art. 6°.

Del mismo modo debe establecerse un sistema de sanciones de acuerdo a las faltas en que incurra el concesionario, en alguno de los distintos aspectos prescritos en el aprovechamiento: uso que se le esté dando al agua, cantidad que se emplee, incumplimiento en las medidas de protección de la calidad del agua, pudiendo llegarse a la revocación de la concesión cuando la infracción sea grave o si hubiere reincidido en una misma falta. En caso de que se rescinda la concesión por motivo de interés público - rescate de la concesión o reversión anticipada de la misma - se indemnizará al concesionario de los gastos que hubiese realizado en las obras necesarias para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y por el perjuicio que se le cause, pero computados, exclusivamente dentro del tiempo en que se le prive del aprovechamiento y del caudal real que hubiese aprovechado.

Por último, se determinará la onerosidad de la concesión y la reversión, en cualquier caso, en cuanto a las obras construidas por el concesionario durante el tiempo que dure la concesión. Si después de sancionada la Ley, alguna persona natural o jurídica tomase agua para su aprovechamiento sin haber pedido la concesión correspondiente, será sancionada y si hubiese necesidad de prohibir definitivamente el aprovechamiento no sería motivo de reclamación por parte del usuario.

6. Prioridades en el Uso del Agua

El elemento básico en todo el sistema de aprovechamiento es el de la determinación de las prioridades que en él tienen los posibles y distintos usos del agua. En tal sentido, debe tenderse a promover en la práctica, con la mayor extensión posible, la formulación de las utilidades múltiples del recurso, que el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos determina, circunstancia que no nos permite olvidar, sin embargo, que el agua es indivisible, en el sentido de que cualquier uso o destino que se le otorgue afecta a todos los usos existentes o potenciales.

Tradicionalmente venía estableciéndose sobre este punto una prelación más o menos rígida (45) respecto a la determinación jerárquica de los distintos tipos de aprovechamiento en función del destino de los recursos. Esta fórmula, sin embargo, no parece correcta en nuestros días, en cuanto a su posible validez general, desde el momento que el establecimiento de jerarquías es algo eminentemente flexible que está condicionado por circunstancias temporales y espaciales. Hoy, quizás, pueda tener una preferencia ciertos usos sobre otros, que acaso no sea válida para un futuro inmediato e, incluso, en un mismo tiempo, pueda variar de una a otra región o zona.

(45) Vid. Castagnino, Walter "Informe preparado en relación a la versión preliminar del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos de Venezuela". Organización Mundial de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Zona VI, Buenos Aires, Abril 1971. (mecanografiado). P.4.

Tanto es así que la reciente legislación sobre aguas en el Perú ha planteado que la determinación de las "preferencias" o prioridades puede modificarse dentro de la política general de utilización y ceñirse a las características propias de la naturaleza de cada zona o región, a fin de conservar el equilibrio biológico (20).

De ahí que parezca oportuno remitir la concreción de este tema a lo que determine el Plan, si bien se establece un principio general, de lógica y razonable sanción, que es el de la prioridad que en todo caso tiene el abastecimiento de agua a poblaciones. De este modo, el agua destinada para poblaciones urbanas o rurales, incluyendo los requerimientos domésticos, municipales, comerciales, industriales o de servicio, inherentes a su funcionamiento como unidades urbanísticas, debe tener prioridad, en el espacio y en el tiempo, sobre cualquier otra posible utilización; aunque deben obligarse las Municipalidades a no conceder patentes industriales a consumidores de grandes volúmenes de agua cuando estén ubicados en zonas de escasez señaladas en el Plan. Más todavía: si el agua aprovechada para otros propósitos en determinada zona, es requerida y precisada en otra con fines de abastecimiento de la población, deberá transferirse a esta última, siempre y cuando se hubiesen agotado las posibilidades de abastecimiento dentro de la unidad administrativa donde se encuentra ubicada esta demanda, en atención a maximizar el uso del recurso.

A este respecto la lógica prioridad dada al abastecimiento de poblaciones no implica detrimento alguno hacia los otros usuarios, pues el uso del agua debe contemplarse como un conjunto nacional. En lo que atañe a los usos con fines de riego y al aprovechamiento industrial, se colocarían en segundo lugar, según los casos, en función del enfoque que se tenga del desarrollo regional y del lugar donde se piense aprovechar el agua. En todo caso, las industrias con alto consumo de agua, deben ubicarse preferentemente en lugares donde no agraven las situaciones deficitarias y las disponibilidades de agua (5) (20) (23) (27) (28), de acuerdo con las localización que al respecto señale la ordenación del territorio.

(20) Vid. Perú, Ministerio de Agricultura, Dirección General de Aguas e Irrigación. "Ley General.... op. cit. Reglamento de los Títulos I, II, III, Arts. 83°, 84°, 85°.

(5) Vid. México. Secretaría de Recursos Hidráulicos. Dirección General de Distritos de Riego. "Ley Federal..... op. cit. Art. 27°.

(20) Vid. Perú. Ministerio de Agricultura, Dirección General de Aguas e Irrigación. "Ley General ibidem. Art. 27°.

(23) Vid. Ecuador. INERHI. "Ley de... op. cit. Art. 34°

(27) Vid. Chile. "Código de..... op. cit. Art. 42°

(28) Vid. Israel "The Water... op. cit. Art. 6°.

7. Valor del Agua

El agua tiene un valor. Así lo proclama el décimo principio de la Carta Europea del Agua publicada en Estrasburgo en 1968 por el Consejo de Europa, y el cual añade en forma tajante, que ese valor debe ser reconocido por todos.

De acuerdo con este criterio, se han establecido en los sistemas jurídicos de distintos países, fórmulas diferentes - sean tarifas, cánones, contribuciones..... - que responden a la necesidad de materializar, en la práctica, el valor que se le asigna al agua, así como los costos inherentes a su racional consumo.

El valor del agua está relacionado con el volumen disponible, con la calidad, con su potencial energético y con las posibilidades de regulación y control. Y si a esto se agrega el aumento constante de su utilización, se tiene que este valor es variable en el espacio y en el tiempo. Sólo su abundancia sin límites podría imponerle un valor que se aproximaría al "no valor" (46).

Los recursos hidráulicos, por ser el resultado de un proceso derivado del ciclo hidrológico y en consideración a las limitaciones tecnológicas físicas y económicas actuales, son de disponibilidad restringida. Para comprender el significado de la afirmación anterior, tengamos en cuenta que las precipitaciones constituyen la totalidad teórica de una supuesta disponibilidad de agua en una determinada cuenca, pero la lluvia no cae distribuida uniformemente en el tiempo y en el espacio; también hay períodos de mayor precipitación y otros de menores precipitaciones en el término de un año. Si a ello agregamos que el agua precipitada no escurre en su totalidad, sino sólo en parte, debemos concluir que existe una mayor disponibilidad natural en los períodos de grandes precipitaciones, y dentro de éstos, en los meses de mayor pluviosidad. Puede llegar a darse el caso de no producirse escurrimiento alguno. Ahora bien, las disponibilidades de agua pueden agravarse por no existir posibilidades físicas para almacenar los excesos, los cuales a su vez pueden causar efectos adversos. Todo este cúmulo de circunstancias hace que para disponer de una cantidad de agua en el momento que sea demandada, se requiere de costosas inversiones en obras hidráulicas de regulación y control o de protección contra los excesos.

Estas limitaciones se acentúan todavía cuando se considera que no toda el agua que se almacena para disponer de ella en la oportunidad requerida, pueda ser usada, puesto que alguno de los volúmenes disponibles, sea por razones físicas (minerales disueltos) o bacteriológicas (contaminación), no sea utilizable sin hacerse las inversiones necesarias para su acondicionamiento. Significa una pérdida de volúmenes de agua que por sus condiciones de calidad no son económicamente aprovechables

(46) Vid. Viladrich Morera, A. "América Latina, La Planificación Hidráulica y los Planificadores" Santiago (Chile), Editorial Universitaria, 1972. P. 23.

aún en el caso de que los avances de la tecnología permitan remediar las perturbaciones; sin embargo, podrían darse situaciones en las cuales, por decisión política y social, deban esas aguas ser aprovechadas aún cuando se requiera de cuantiosas inversiones. Muchas de las obras hidráulicas de regulación permiten defender extensas áreas, con lo que se logra atenuar los efectos de los excesos de agua. Ello demanda inversiones adicionales que se justifican por los resultados económicos y sociales que se obtienen.

Otra condición intrínseca que tiene el agua es la relación de volumen natural o regulado, con la diferencia de elevación entre el sitio de captación y el lugar donde va a ser usada y posteriormente descargada; en algunos casos puede ser empleada directamente en la producción de energía hidroeléctrica o, simplemente conducida al sitio de consumo por gravedad con la consiguiente economía de energía en su aprovechamiento.

Antes de ahondar en la metodología para la fijación del valor del agua, conviene precisar lo que significan los términos valor, costo y precio: a) El valor (*) representa el grado de utilidad e importancia del recurso llevado a términos económicos, tanto porque el agua pudiera ser utilizada con diversos fines como por sus características propias en el sitio de aprovechamiento; b) el costo refleja el producto de las inversiones necesarias para su aprovechamiento; y finalmente c) el precio es la cantidad que se cobra por su utilización a los diferentes beneficiarios, el cual puede ser mayor o menor que el costo según sea la política del sector económico donde estén ubicados los beneficiarios (35) (47) (48) (49).

Los factores que definen el valor del agua en el sitio de aprovechamiento pueden expresarse a través de variables cuya combinación en una determinada fórmula va a permitir determinar el "valor real" (V_R), es decir el valor que será fijado en la concesión del agua, el cual debe pagar el concesionario, expresado en una unidad de valor por unidad de volumen (50).

(*) El Reglamento sobre tarifas de agua de la "Ley General de Aguas del Perú" al señalar los componentes de la tarifa, cuantifica económicamente al concepto de uso de un recurso propiedad del Estado.

(35) Vid. U.S.A. National Water Commission. "Water Policies...op. cit. Pp.40-47"

(47) Vid. Davis, R.K. "Pricing and Efficiency in Water Resources Management" Springfield (Virginia, U.S.A.), National Technical Information Service, 1971.

(48) Vid. Martínez Pérez, Celestino. "Methodology for Evaluation of Pricing Policies for a Municipal Water Utility" Stanford (California, U.S.A.) Stanford University, 1974 (Ph. D. Thesis).

(49) Vid. Perú. Ministerio de Agricultura, Dirección General de Aguas. "Reglamento sobre Tarifas y Cuotas - Decreto Supremo N° 683 - 72 - AG" Lima, 1972.

(50) Vid. England "Water Resources Act. 1963 Chapter 38". London, Her Majesty's Stationery Office, 1971.

A continuación se presenta una fórmula que va a permitir calcular el valor real del agua:

$$V_R = (V_o \times g) (1 - X_1) (1 - X_2) (1 - X_3) (1 - X_4) (1 - X_5)$$

en donde:

V_o sería un valor base y único para todo el país. Este valor base viene a constituir la referencia para la determinación del valor real en cada uno de los sitios motivo de una concesión. Podrá variar en el tiempo, en la medida en que se amplíe el conocimiento de las variables que componen la fórmula o por cambios tecnológicos sustantivos.

X_g sería una variable que considera la escasez o abundancia de la fuente motivo de la concesión. Esta variable sería menor que la unidad en caso de abundancia, pudiendo llegar a ser tan pequeña como se considere procedente a medida que sean mayores los volúmenes disponibles; en caso de manifiesta escasez, pudiera ser mayor que la unidad. Sólo las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y los Planes Regionales de Desarrollo Económico y Social permitirán fijar su justa magnitud.

X_1 representa la calidad; cuando la calidad del agua en el sitio de la concesión no significase restricciones para el uso estipulado en ella, la variable tenderá a disminuir, porque no requerirá inversiones especiales para su utilización; por el contrario, irá en aumento en la medida que la calidad de las aguas impida ser utilizada para un mayor número de usos hasta llegar a un valor próximo a la unidad para las altamente polucionadas. En el caso de las concesiones de múltiples propósitos, se considera al uso que exija un mayor requisito de calidad.

X_2 representa la eficiencia del régimen de escurrimiento en el sitio de la fuente de aprovechamiento, frente a las demandas. Cuando estadísticamente la dispersión entre los valores medios de los períodos estacionales sea pequeña, se dirá que es un curso de agua eficiente. La variable tenderá a disminuir en los sitios de aprovechamiento de los ríos eficientes, siempre y cuando, los caudales se compadezcan con la demanda, y será cada vez mayor cuando un río no sea eficiente y sus caudales se alejen de los requerimientos de la demanda.

X_3 representa la eficiencia de las obras de regulación y control. Esta variable valora especialmente la relación del volumen garantizado frente a las demandas y el monto de las inversiones necesarias para las obras de almacenamiento en el sitio de aprovechamiento. Cuando las inversiones son reducidas y la relación de volumen garantizado es alta, el valor de la variable será pequeño; por el contrario, será próximo a la unidad en la medida que los requerimientos de las inversiones sean mayores y menor su rendimiento.

X_4 representa la energía potencial. Cuando la diferencia de elevación entre la cota del terreno del sitio de aprovechamiento y la cota del terreno en el sitio de utilización es reducida, será un número próximo a la unidad; por el contrario, si la diferencia de los niveles fuese grande será un número bastante pequeño. En el caso de que la demanda estuviese a una cota más elevada que el sitio de la utilización de las aguas de la concesión, la erogación para alcanzar esta cota de aprovechamiento tendría que imputarse a los costos de operación del sistema, como se verá cuando se trate lo referente al costo. Dentro de la administración de la política hidráulica y en relación con la política energética podría considerarse una disminución del valor del agua por este concepto, cuando en el sitio de la demanda existan otras fuentes de energía que signifiquen una alternativa económicamente válida para satisfacer esta demanda.

X_5 representa los beneficios inducidos adicionales a aquellos que concretamente se derivan de la utilización del recurso en la concesión; bien porque así lo contemple el proyecto mismo o porque hubiesen sido previstos en esta forma por el aprovechamiento integral de la cuenca en el sitio de la concesión. Esta variable aumentaría hasta un número próximo a la unidad cuando los beneficios adicionales inducidos reportados por la obra fuesen el complemento necesario para el desarrollo del área; y será tanto más pequeña cuando los beneficios sean menores; y en caso de que no existiesen beneficios, sería tan pequeña como se considere procedente. Entre los beneficios inducidos podría incluirse la conservación de cuencas, cuando está prevista en la concesión de acuerdo con sus reglamentos correspondientes.

Todo lo dicho se puede resumir así: el agua tiene un valor, valor que le viene dado por una serie de características propias del recurso en el sitio de su aprovechamiento. Este concepto, a pesar de que deriva de un fundamento económico como lo es la escasez relativa del recurso, es, no obstante, de suma importancia, pues está vinculado a la filosofía misma del aprovechamiento planificado del recurso; así como, desde un punto de vista práctico, es uno de los instrumentos definitivos del desarrollo de una política hidráulica.

Para la mejor comprensión de los aspectos financieros implícitos en el criterio del "Régimen de Gestión y Manejo de las Aguas", se analizarán previamente los conceptos de "costo" y "precio". El "costo" refleja el producto de las inversiones necesarias para el aprovechamiento del recurso y el "precio" la cantidad que se cobra por su utilización. Hay que tener en cuenta que a través del precio del agua se establecen vinculaciones entre la política para el desarrollo de los distintos sectores de la economía y la política hidráulica nacional.

El "costo del agua" para el concesionario, sería el valor agregado al "valor real" (V_R) del agua en la concesión, más la totalidad de todos los costos en que incurra el concesionario, para permitir que el recurso sea utilizado en los términos fijados en la concesión, o a fin de ponerlo a la disposición de los beneficiarios-usuarios en las condiciones requeridas para ellos. El costo del agua vendría a

ser el costo total del aprovechamiento en unidades monetarias por unidades volúmen y puede ser expresado por la fórmula siguiente:

$$C = V_R + (C_c + C_{tp} + C_{cd} + C_d + *C_r + *C_{tv}) A_m$$

Donde: V_R es el "valor real" de la concesión, fijado de acuerdo a la fórmula anterior.

C_c es el costo de la captación, resultante de las inversiones en obras necesarias para la captación del aprovechamiento del recurso, así como los gastos derivados de la operación y manejo de dichas obras.

C_{tp} es el costo del tratamiento previo, derivado de las inversiones necesarias para poner las aguas en condiciones de ser usadas a los fines de la concesión, así como también los que se incurran en la operación y manejo de los equipos necesarios.

C_{cd} es el costo de la conducción, resultante de las inversiones y de los gastos de operación y mantenimiento de todas las instalaciones para llevar el agua desde el sitio del aprovechamiento hasta el sitio de demanda.

C_d es el costo de la distribución, derivado de las inversiones necesarias para entregar el agua, si ese fuese el caso, a los beneficiarios-usuarios del recurso, así como todos los otros gastos en que pudiese incurrirse en el manejo, operación y mantenimiento de los activos en operación.

$*C_r$ es el costo de recolección de las aguas usadas y su conducción al sitio de tratamiento o vertido, cual fuese el caso, incluyendo, además de los gastos derivados de las inversiones requeridas, los que sean necesarios para el mantenimiento y operación de estas obras.

$*C_{tv}$ es el costo del tratamiento necesario del vertido, para dar cumplimiento a las condiciones generales fijadas en la concesión respecto a la calidad de agua. En él se incluirían los resultantes de los costos de inversión en las instalaciones necesarias, así como los derivados de la operación y mantenimiento de dichas instalaciones.

A_m es el factor derivado de los gastos de administración del sistema total. Sería en todo caso un número mayor que la unidad cuya magnitud será fijada, en cada caso, mediante los estudios económicos del proyecto.

En la fijación del valor del agua por unidad de volúmen deberán considerarse dos casos, que serán: la cantidad realmente "consumida" para las concesiones de servicio de abastecimiento del medio urbano, de industrias extraurbanas o de riego; y la totalidad de agua "usada" o necesaria en los casos de producción de energía hidroeléctrica, navegación o enfriamiento, así como la necesaria para la recreación y piscicultura.

Sea por interés nacional o por conveniencia de la administración integral del recurso, podría ser procedente que alguna de las obras fuesen realizadas directamente por el Estado, en cuyo caso al valor del agua en la concesión se le sumaría aquellos costos que no fuesen ejecutados por el concesionario. Especialmente podrían estar en esta categoría las variables que correspondan a los costos de tratamiento de las aguas servidas ($*C_{TV}$) y las necesarias para la conducción hasta el sitio del vertido ($*C_r$).

En lo que respecta al "precio del agua", esta es la modalidad o vía de recuperación total o parcial de los costos en que hayan incurrido los concesionarios para poner el agua a la disposición de cada uno de los beneficiarios-usuarios del recurso. Este "precio", que podría llegar a ser subsidiado por el Estado de acuerdo a la política trazada en el sector económico donde esté ubicado el beneficiario-usuario, será expresado en forma de tarifas diferenciales cuando el beneficiario-usuario pueda ser individualizado; de lo contrario el Estado pagará este subsidio, el cual debe ser calculado claramente para así conocer el sacrificio fiscal, en función del beneficio social, que el Estado desea alcanzar con este servicio o uso del recurso. Asimismo debe conocerlo el beneficiario-usuario, para que tenga clara conciencia del uso y disfrute del recurso con austeridad.

8. Régimen de Gestión y Manejo de las Aguas

El análisis detallado de los programas de inversión en obras hidráulicas y los presupuestos-programas para dar cumplimiento a la política hidráulica, podrían ser realizados por múltiples entes o por una sola unidad administrativa que lleve la casi total gestión en el manejo y uso del agua con la plenitud de la misión y las facultades atribuidas a la "Autoridad Unica de las Aguas", teniendo en cuenta problemas ya señalados en el criterio sobre Unidad en la Administración de las Aguas. A todas luces, resulta imposible reunir en un solo organismo a todos los entes administrativos que intervienen en el uso del agua.

Ahora bien, se hace imprescindible que los programas de inversión se

(*) Los componentes $*C_r$ y $*C_{TV}$ no son necesariamente obligatorios para el concesionario, sino sólo cuando así lo determinasen las condiciones locales y fueren expresamente consideradas en la concesión.

ejecuten dentro de una unidad de criterio, a fin de garantizar así que las estrategias y directrices del Plan serán cumplidas, y que los programas de inversión serán realmente los medios más idóneos para alcanzar el cumplimiento de la política hidráulica nacional.

Surge, en consecuencia, una necesidad: disponer de una institución cuya tarea fundamental será la de elaborar un "programa único de inversiones" para los diferentes sectores, detallado regionalmente, con un horizonte de diez años. Los cinco primeros constituirán la etapa de proyectos debidamente evaluados y jerarquizados; y los últimos cinco, la de los proyectos debidamente compatibilizados con las directrices del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

El mecanismo para llevar adelante esta tarea será un organismo de apoyo presidido por la Autoridad Unica de las Aguas y que podría denominarse "Comité Interinstitucional para la Elaboración del Programa Unico de Inversiones en Obras Hidráulicas". De esta manera quedaría garantizada la imparcialidad en la interpretación de la planificación económica y social en cuanto a la distribución de los fondos y en la seguridad de que las inversiones sean realmente la expresión de la política hidráulica. El régimen jurídico-institucional deberá establecer que el Comité quede adscrito a un "ente de servicio" y sea convocado por la Autoridad Unica de las Aguas. Una vez formulado, el programa será sometido al análisis y aprobación de esta Autoridad para que finalmente sea presentado al Ejecutivo para su adopción.

En realidad se requiere señalar: cuáles serían los mecanismos institucionales para la elaboración de los proyectos; la construcción, el manejo y la operación de las obras hidráulicas; y, finalmente, el cobro de la contraprestación del servicio, en compensación por la entrega de agua directamente a los usuarios o por beneficios directos derivados de la protección contra los efectos de las aguas. Estando el país enfrentado a una profunda reforma administrativa (37) parece aventurado proponer una solución definitiva respecto al régimen de gestión y manejo de las aguas, puesto que ello dependerá en gran parte de la decisión política de conjunto para todo el sistema administrativo del país.

Sin embargo, por las características peculiares del régimen institucional de las aguas y la necesidad de cobrar tanto el valor del agua en el momento de su asignación, como el costo de la misma y la retribución equivalente a los beneficios derivados de las obras de protección contra los efectos de las aguas, el régimen jurídico-institucional que se dicte, deberá contener provisiones sobre los mecanismos

(37) Vid. Venezuela. Comisión de Administración Pública. "Informe sobre ..." op. cit.

institucionales para la gestión y manejo de las aguas.

La elaboración de los proyectos y la construcción de las obras hidráulicas podrían encomendarse a un "ente especializado", o distribuir las competencias y obligaciones a cada uno de los organismos usuarios del agua. Con todo, conviene señalar que pueden presentarse situaciones distintas, según la obra sea de propósito único o de múltiple propósito. En el primer caso, debe preverse la ejecución de la obra al organismo a quien se le ha reconocido la competencia, incluyendo la excepción de que el Estado puede encomendar esta realización al "ente especializado". En todo caso, la operación y manejo serán ejercidos por el organismo que tenga determinada jurisdicción. En el segundo caso, deberán establecerse los mecanismos a través de los cuales la Autoridad Unica de las Aguas ejecutará las acciones destinadas a lograr una concertación previa al otorgamiento de las concesiones entre los diferentes concesionarios-usuarios del recurso. De acuerdo al resultado de la concertación, el proyecto y la construcción pueden recaer: (a) en el organismo que aporte una mayor cuota financiera; (b) en el organismo que esté más interesado en la realización de la obra; ó (c) en el "ente especializado". En el caso de que la Autoridad Unica de las Aguas no logre una concertación entre los sectores interesados, lo más aconsejable es que la obra sea ejecutada por el "ente especializado".

En cuanto a la operación y manejo de las obras (con ó sin concertación) pueden plantearse tres alternativas: (a) cada organismo usuario opera y maneja sus caudales correspondientes; (b) se logra una concertación entre los organismos usuarios para que la operación y manejo los realice uno de ellos; y (c) el "ente especializado", por resolución de la Administración, ejecuta la operación y manejo de la obra. El contenido de los acuerdos y las precisiones correspondientes deberán constar en la concesión o concesiones que se otorguen.

Por último, teniendo en cuenta las peculiaridades del cobro de la contraprestación del servicio o retribución correspondiente, por efecto de la protección contra la acción de las aguas, conviene considerar dos situaciones; la primera referida al cobro de los concesionarios-usuarios, y la segunda referida al cobro del justo precio del agua a los usuarios finales ó a los beneficiarios de las áreas protegidas. Para resolver la primera de estas situaciones pueden plantearse fundamentalmente dos tipos de soluciones, a saber: (a) creación de un organismo descentralizado cuya tarea sea llevar la contabilidad y ejecutar el cobro a los concesionarios-usuarios; ó (b) que el "ente especializado" lleve solamente la contabilidad, la cual sería remitida a la Hacienda Nacional para su cobro por la vía que este organismo considere conveniente.

En todo caso debe preverse que el "ente especializado" lleve la contabilidad, con especificación del origen y destino de los fondos teniendo

como base a la información que en forma periódica y sistemática están obligados a suministrarle los diversos organismos que construyen, operan y manejan las obras previstas en el Programa Unico. Conviene señalar que el objeto de esta contabilidad será aportar los elementos de juicio necesarios para formular o modificar, si este fuese el caso, los programas quinquenales y decenales por parte del "Comité Interinstitucional para la Elaboración del Programa Unico de Inversiones en Obras Hidráulicas".

En cuanto al cobro del justo precio del agua a los usuarios finales, debe preverse su ejecución preferentemente a través de organismos descentralizados o de Empresas del Estado, que administrarían la alícuota del recurso correspondiente a los diversos sectores.

Queda un último aspecto por considerar, el que se refiere a la conservación y manejo de cuencas, incluyendo en él todo lo relativo al mantenimiento y mejora de la calidad de las aguas. En este sentido se considera que esta tarea, al igual que la de mantener un catálogo permanente de las obras hidráulicas que se construyan en el país, deber ser competencia del "ente especializado".

9. Régimen de Protección de las Aguas

La ordenación de los recursos hidráulicos se ha concretado tradicionalmente en todos los países, entre ellos el nuestro, en el establecimiento de unas normas que regulan directamente su aprovechamiento. Tal planteamiento, sin embargo, aparece hoy manifiestamente insuficiente, desde el momento que no sólo hay que ordenar la utilización directa de las aguas, sino que es preciso proceder también a su protección y restauración, a fin de evitar su deterioro y mejorar en lo posible su calidad. Y ello, por dos razones básicas. En primer lugar, por la exigencia de conservación del medio ambiente, tema éste de una extraordinaria y significativa trascendencia, sobre la que no hace falta insistir ahora. En segundo lugar, la exigencia que se impone también como postulado elemental requerido por el tratamiento de los recursos hidráulicos, de forma que su ulterior y potencial utilización no quede condicionado por unos vertidos que si hoy pueden, incluso, no tener mayor trascendencia, sus consecuencias son realmente muy difíciles de prever en relación a la limitación que imponen a posteriores utilizaciones.

En este punto ha de establecerse un conjunto de normas que garantice la calidad del agua. Ha de presidirlas un criterio realista que no por flexible sea menos radical, en el convencimiento de que es éste uno de los más graves problemas que en nuestros días tiene planteado la administración de los recursos hidráulicos.

En apoyo de nuestra tesis debe notarse también como las ordenaciones jurídicas de las aguas prescritas en nuestros días contemplan no sólo el régimen de

su aprovechamiento, sino también el de protección de su calidad (51). Hay que estar, pues, muy consciente de que el deterioro de la calidad del agua atenta a la salubridad y a la higiene, disminuye las disponibilidades, perturba el equilibrio ecológico, e impide o dificulta el aprovechamiento racional y ordenado de los recursos hidráulicos, todo lo cual constituye un grave obstáculo para el desarrollo económico y social del país. Consecuentemente, debe existir un conjunto de normas técnico-jurídicas que hagan posible la prevención y el control de la polución, con el objeto de evitar el deterioro de la calidad de las aguas. La Ley deberá dar, pues, los elementos jurídicos básicos para establecer las condiciones de calidad de los vertidos de los diferentes usuarios del recurso (52), a fin de que no se perjudiquen los que estén situados aguas abajo de los cursos de agua o en las costas marinas, de acuerdo con una concepción global de la ordenación del territorio. Serán impuestos límites de calidad mediante resoluciones, reglamentos y ordenanzas, según sea el caso, de acuerdo con las previsiones que al respecto establezca el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Y de acuerdo con los progresos que en este campo ofrece la tecnología, es preciso prever la revisión periódica de esas condiciones, con el fin de mantener la calidad de las aguas, pudiéndose llegar incluso a su posible reutilización (53) (54) (55).

En este punto, deben perfilarse con detalle las competencias administrativas relativas al control de la calidad, que debe ejercerse no sólo sobre particulares, sino también sobre las distintas entidades públicas que producen vertidos; y considerar y regular el almacenamiento seco de material contaminante en áreas especiales dotadas de los elementos necesarios de control y seguridad, con el fin de evitar la contaminación de las aguas o tierras de actual o futura explotación.

- (51) Vid. Malakoff, E. R. "El Control de la Polución de las Aguas: Un Estudio comparativo". Roma, Food and Agriculture Organization of United Nations, 1968. (Traducción: Centro de Estudios, Investigación y Aplicaciones del Agua).
- (52) Vid. Venezuela. Congreso de la República, "Proyecto de Ley sobre Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente" (aprobado por el Senado) 1973 (mecanografiado) Arts. 8º y 9º.
- (53) Vid. Ongerth, H.J., D.P. Sparth and others. "Public Health Aspects of Organics in Water", Journal of American Water Works Association (New York) 65 (7): 495 - 497. July 1973.
- (54) Vid. U.S.A. Environmental Protection Agency, Office of Research and Monitoring. "Magnesium Carbonate, a Recycled Coagulant for Water Treatment". 1971. Project N° 12110 ESW.
- (55) Vid. U. S. A. "Recyclable Coagulants Look Promising for Drinking Water Treatment". Environmental Science and Technology, 7 (4): 304-305. April 1973.

10. Régimen de Protección contra los Efectos de las Aguas

La ordenación jurídica de las aguas debe considerar también los sistemas de protección contra los efectos de las mismas. Prevención, pues, de avenidas y de crecidas a partir del hecho de 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 propicias para ser utilizadas en diversas actividades beneficiosas. Aparece entonces el conflicto entre la ordenación de los recursos hidráulicos y la explotación de estas áreas, conflicto que debe resolverse de acuerdo con un concepto de ordenación armoniosa de las planicies o vegas inundables aunque tengan que imponerse las correspondientes limitaciones a sus titulares o propietarios.

Se trata, pues, de proceder a la ordenación de la zona, de forma que las medidas de protección que se adopten aparezcan integradas o formando parte del régimen general de aprovechamiento de los recursos hidráulicos de las "planicies y vegas inundables".

En este punto, es preciso reconocer, sin embargo, que para resolver tales problemas no disponemos en el presente de una regulación adecuada y coherente, pues como apunta el tratadista Meaño "... no sin antes advertir que esas empresas de bonificación y desecamiento han sido consideradas por otras legislaciones materia de derecho administrativo (*) y por ende sustraída de la esfera de las relaciones privadas para llevarlas al rango de la función administrativa" (14). De ahí que el futuro régimen legal de las aguas debe fijar los elementos institucionales, que garanticen una utilización razonable de sus áreas de influencia, así como las circunstancias en que tal utilización está permitida. Un planteamiento, que habrá de referirse en la práctica a cada caso particular, y establecerá al mismo tiempo, tanto el control de las medidas que se adopten como la obligación de contribuir al costo de las obras de defensa que puedan realizarse, en la rata proporcional al beneficio que producen, tal como ha sido planteado en el criterio sobre "Valor del Agua".

11. Régimen de Aprovechamiento y la Conservación de las Cuencas Hidrográficas

El agua como recurso natural relativamente renovable en la medida de como se administre, tiene estrecha correlación con otros recursos naturales; en especial, con el recurso tierra. La conservación del recurso agua exige muchas veces la

(*) No así el caso venezolano donde la legislación sobre la materia está contenida en el Código Civil.

(14) Meaño, Francisco. "Régimen Legal"..... op. cit. P. 20.

adopción de providencias para conservar los suelos, criterio que constituye uno de los principios que debe inspirar la reforma del régimen jurídico institucional de las aguas.

En la actualidad, la propia legislación que regula la protección de las aguas, incide también en ordenar la utilización de los suelos, imponiendo determinadas labores de conservación. Ahora bien, en este punto hay una extraordinaria falta de coordinación efectiva por parte de los organismos con competencias en el proceso conservacionista, observándose en general que no hay posibilidad de hacer cumplir las decisiones que aquellos adoptan.

El problema se plantea principalmente, como es sabido, en relación con la erosión, respecto a la cual las medidas que deben adoptarse dependerán del grado crítico que presente. A tal fin, y mediante la declaración de los correspondientes perímetros que limiten las zonas de protección, debe establecerse una íntima conexión entre los distintos recursos renovables, especialmente en la relación agua-tierra-cobertura vegetal, en el bien entendido que al proteger a la tierra, no sólo se trata de evitar el deterioro de suelos aptos para la agricultura o de evitar daños en las zonas urbanas, sino que se garantiza también la propia explotación de los recursos y de las obras hidráulicas, que de modo tan directo sufren el efecto del proceso destructivo de las tierras erosionadas. Puede también suceder el caso de que una obra hidráulica afecte la utilización de otros recursos como podría ser los aliviaderos de presas o el atarquinado de cauces naturales.

Pero las cuencas no sólo se protegen como una medida para controlar la erosión; sino que deben manejarse adecuadamente para mejorar el régimen estacional del escurrimiento, con las benéficas consecuencias que ello conlleva. Además, gracias a las medidas de manejo de la cuenca dentro del concepto de considerar al agua como un producto de la tierra -en una acepción que incluye no sólo el suelo sino a la cobertura vegetal-, se protege a la tierra, la vegetación y al agua (56).

Otro enfoque no menos importante en cuanto se refiere al uso y conservación racional del recurso agua es aquel de la obligación en que están los usuarios de mejorar progresivamente su tecnología a fin de lograr mayor eficiencia; es decir que un mismo volumen de agua pueda prestar un mayor servicio o cubrir una demanda con mayor austeridad, lo que no implica un racionamiento en el uso del agua, sino una mejor utilización del recurso.

(56) Vid. Dourojeanni, Axel. "Planeamiento de Cuencas para su Manejo, Protección y Conservación". Lima, Ministerio de Agricultura, Dirección General de Aguas, 1973. P.1.

Finalmente cabe una referencia a las grandes obras hidráulicas, como elemento o agente modificadorio del ecosistema natural. En este sentido la Ley deberá ser suficientemente clara, de manera que se tome, antes de ejecutarlas, una serie de medidas basadas en la investigación correspondiente a fin de conocer los posibles efectos de tales obras y tomar en consecuencia las previsiones del caso, con el objeto de atenuar sus efectos perniciosos y estimular los favorables (57).

Conviene anotar como de suma importancia que los cuerpos de agua son fuentes suministradoras de proteína animal a bajo costo y por consiguiente es recomendable tomar previsiones en las obras a ejecutar, de manera de estimular la piscicultura tanto en su aspecto comercial, si ello fuese posible, como en su aspecto recreativo, en el consenso de que el bienestar del hombre está íntimamente ligado al uso y disfrute de la naturaleza.

12. Relación entre el Régimen de Aprovechamiento y la Ordenación del Territorio.

Un tema debe plantearse por último: es el de la relación entre el agua y la ordenación del uso de la tierra. En este punto, es indispensable recordar un principio de carácter general, como resultado de un planteamiento de la política hidráulica a nivel nacional: los recursos hidráulicos deben utilizarse allí donde lo requiera el mayor interés nacional (58) (59). De este modo se abre, pues, el camino a una política de los recursos hidráulicos que permite trasvases de una a otra cuenca, de acuerdo con las necesidades a satisfacer.

Sentada la premisa anterior, aparecen ya en concreto una serie de consecuencias parciales. En primer lugar, y tratándose de aprovechamientos para riego, es preciso que la Ley sancione en tratamiento especial, la vinculación del agua al riego de la tierra, puesto que no son dos bienes aislados, valorables independientemente, sino que forman una unidad, de manera que no es posible el tratamiento jurídico de uno con independencia del otro.

Así, la ordenación de los recursos hidráulicos incide sustantivamente en toda la compleja problemática que plantea el tema de la ordenación del territorio,

- (57) Vid. Barrios, C., E. Buroz y C. Castillo. "Proyecto de Control de Aguas y Recuperación de Tierras en el Estado Apure. Estudio Ecológico". El Agua (Caracas, Dirección General de Recursos Hidráulicos) 1 (4): 38-50. Nov. 1973.
- (58) Vid. Venezuela. Ministerio de Obras Públicas, "Memoria del Año Fiscal 1968" Caracas, 1969 Pp. IV-2- IV-3.
- (59) Vid. Venezuela. Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH). "Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos", El Plan. Tomo I, Caracas, 1972 (2 tomos) Pp. 19-20.

entendida ésta en el más amplio sentido, como la expresión geográfica de las políticas económicas y sociales de una nación, y no restringida solamente a la determinación de las áreas urbanas, sino a todo aquello que oriente y ordene el desarrollo de las mismas; la localización industrial - sea urbana o extra urbana - clasificándola a los efectos del aprovechamiento de los recursos hidráulicos según los requerimientos de agua; y también las necesidades de la agricultura de regadío apoyada en una zonificación de cultivos, en atención del clima y de la capacidad de los suelos. Para todas estas exigencias, la infraestructura que presentan las obras hidráulicas constituye un presupuesto básico y elemental, que obliga a relacionar toda la temática de la utilización de los recursos hidráulicos con la acción de ordenación del territorio.

"Establecida, en todo caso, la necesidad de proceder a una ordenación de la vida económica nacional a través de un plan, aparece como requisito anterior a su aplicación, desde un punto de vista técnico-económico, el acondicionamiento, la ordenación previa del territorio, sobre el que el Plan debe actuar". El principio programático inspirador en Francia, Inglaterra y Alemania es el mismo: "organizar la ocupación del territorio de forma que se ponga el crecimiento económico al servicio de la promoción social". Pierre Massé llegará a entender la ordenación del territorio como "la proyección geográfica de la sociedad del futuro" (60).

(60) Risco Salanova, A. "Regionalismo y Planificación: La Experiencia Francesa" en Martín-Retortillo, S. ed. "Descentralización Administrativa y Organización Política". Madrid, Ediciones Alfaguara S.A. 1973. P. 24.

III PRINCIPIOS PARA LA ELABORACION
DE UNA LEY DE AGUAS

III. PRINCIPIOS PARA LA ELABORACION DE UNA LEY DE AGUAS

Los "Criterios" expuestos en el capítulo anterior son los que deberá tratar el futuro régimen jurídico institucional de las aguas. La nueva Ley deberá reunir las siguientes características: (a) estar acorde con la realidad nacional, (b) recoger los avances tecnológicos, (c) tener en cuenta la experiencia y jurisprudencia contemporánea sobre la materia, y (d) ser clara y precisa. No se tratará de elaborar un código de aguas extenso y detallado, sino plantear una Ley que considere los "Criterios" presentados, dejando el desarrollo de éstos como materia a tratar en los distintos reglamentos, dándole así la flexibilidad necesaria que permita adecuarse a la constante transformación de la sociedad y de la tecnología.

El proyecto de Ley de Aguas debe partir de la premisa de que el aprovechamiento de los recursos hidráulicos es una potestad nacional, y como tal, se halla atribuida "in genere" a la Administración. Es más, el Estado con la presentación de un proyecto de Ley de Aguas da un paso trascendental en el cumplimiento del mandato constitucional que expresa su obligación de atender a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio y dirigir su explotación al beneficio colectivo de los venezolanos.

El espíritu de este documento es presentar al legislador un cuerpo de doctrina, que refleje los fundamentos mismos de la administración de los recursos hidráulicos, de manera de que el instrumento jurídico que rija para las aguas se armonice con ella, lográndose así el objetivo superior de alcanzar que las aguas no constituyan un limitante al desarrollo económico y social del país.

Estos planteamientos y los "Criterios" presentados, avalan la propuesta de una necesaria y urgente modificación del vigente ordenamiento jurídico de los recursos hidráulicos, al mismo tiempo que sirven de orientación y de base para tal reforma.

En tal sentido, y con carácter convencional, se recogen seguidamente los principios fundamentales orientadores en los que, entendemos debe apoyarse la futura Ley de Aguas.

Disposiciones Generales

1. Se reconoce expresamente el principio de la unidad del ciclo hidrológico, de forma que, sin perjuicio de las distintas peculiaridades técnicas que en cada caso puedan requerirse para su aprovechamiento, todas las aguas sea cual fuera su origen, estado físico o ubicación - superficiales o subterráneas, corrientes o estancadas, fósiles o termales - son fases de un mismo ciclo y, consecuentemente, quedan sometidas al régimen jurídico institucional establecido en la Ley.
2. Las aguas marinas y las playas se regirán por la legislación especial y por las regulaciones internacionales aplicables a las mismas. Las disposiciones de la Ley de Aguas se les aplicarán, en cuanto a la posible relación de contaminación que pueda establecerse entre aquellas y las aguas continentales.

Las disposiciones relativas al régimen jurídico del aprovechamiento de estos últimos recursos, se aplicarán también al de las aguas marítimas, en los límites que sus propias características permitan, en todos aquellos casos en que puedan ser utilizados como recursos alternativos a las aguas continentales.

3. Todos los recursos hidráulicos, como elementos esenciales para el desarrollo económico y social, son patrimonio exclusivo, inalienable e imprescriptible de la Nación, sin que sobre aquéllos quepa propiedad privada de ningún tipo.
4. No podrá adquirirse por prescripción ni la propiedad de las aguas, ni derecho alguno al aprovechamiento de las mismas.
5. Los que al amparo de la legislación anterior ostentasen algún título dominical sobre las aguas o sus cauces, podrán continuar el aprovechamiento y utilización de los mismos en los términos y en la extensión en que hubieren venido haciéndolo, siempre y cuando no contraviniesen las previsiones del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, sometiéndose en todo caso a las disposiciones que sobre la materia recoja la Ley de Aguas, a tal fin deberán acreditar la titularidad que ostentaren y comprobar los volúmenes de agua que hubiere venido utilizando.
6. Los cauces son también del dominio público. Se exceptúan, sin embargo, aquellos cauces por los que exclusivamente discurren aguas pluviales, los de arroyos y manantiales, pero éstos mientras dicurran por el predio donde nacieron y hasta la extensión de la cuenca contribuyente (*) que al respecto se fije. Las

(*) Habrá necesidad de fijar el tamaño mínimo de la cuenca contribuyente en atención a su capacidad productiva de escurrimiento, a sus particularidades geomorfológicas, lo cual deberá ser objeto de una reglamentación especial, según los resultados de un estudio técnico que se lleve al efecto.

playas se consideran así mismo del dominio público en la extensión cubierta entre la alta y la baja marea(*).

7. Conforman además el dominio público las obras de aprovechamiento y de regulación de los recursos hidráulicos, y los inmuebles afectados a ellas.

Se declaran de utilidad pública a efectos expropiatorios todas las obras necesarias para el control, aprovechamiento y protección de los recursos hidráulicos.

Régimen de Planificación y de Gestión Administrativa de los Recursos Hidráulicos

8. El Estado, de acuerdo al artículo N° 106 de la Constitución Nacional atenderá a la defensa, conservación y explotación de los recursos hidráulicos, en beneficio colectivo de los venezolanos.

Corresponde al Poder Nacional, según los artículos 98 y 136 (10°, 14°, 18°, 20° y 25°) de la Constitución, ordenar la administración de los mismos, su planificación, utilización y protección.

9. El aprovechamiento de los recursos hidráulicos se hará conforme a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y en los planes, programas y proyectos que lo desarrollen. Consecuentemente, no podrá realizarse, ni autorizarse ninguna utilización de las aguas contraria a aquellas previsiones.
10. El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos es el documento rector de la política hidráulica nacional. El Plan tiene por objeto 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 de los mismos; cubrir oportunamente las necesidades de agua requeridas por el desarrollo del país; establecer las bases para la debida protección contra los efectos perjudiciales de las aguas en las áreas urbanas y rurales; proteger a las aguas contra la acción del hombre, y garantizar los caudales para sus diferentes destinos; fijar las prioridades del

(*) A pesar de las disposiciones que al respecto contengan otros estatutos jurídicos, conviene recalcar sobre la declaratoria de dominio público de las playas, en orden a la actuación que sobre las mismas pudiese ser necesario establecer por la Administración a fin de atender estrechamente los aspectos de polución, por efecto de las aguas interiores o aquellos que se deriven de los usos alternativos de las aguas marinas.

uso y reconocer el valor que tienen las aguas por no ser un bien libre, orientando la explotación de las mismas al beneficio colectivo de los venezolanos. El Plan será nacional, transversal, único, integral, prospectivo, a largo plazo y dinámico.

11. Todos los planes, programas y proyectos que se realicen para la utilización, desarrollo y conservación de los recursos hidráulicos, se adaptarán necesariamente a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, el que instrumentan, complementan y desarrollan. Ello, no obstante, aquellos podrán sugerir propuestas concretas de modificación del Plan, para ser consideradas en las ulteriores revisiones del mismo.
12. El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos debe ser aprobado según el mismo procedimiento que se establezca para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo; y será publicado en Gaceta Oficial para su puesta en vigencia.

No obstante, mientras se promulga la Ley reguladora de la Planificación Nacional y la Ley de Aguas, el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos se aprobará por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

13. El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, así como las revisiones a que haya de ser objeto, tendrán en cuenta las directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Las revisiones del Plan, sin perjuicio de las que con carácter excepcional puedan llevarse a cabo, se realizarán periódicamente dentro de un período no mayor de diez años, considerando un marco prospectivo de treinta años, debiendo ser sancionadas de acuerdo a lo previsto en el Principio 12.

14. El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos se desarrollará en forma de planes y programas, que podrán establecerse por sectores económicos concretos, o comprendiendo varios de ellos, pero referidos en tal caso a un mismo sistema hidráulico o territorio.

Los programas contendrán el conjunto de estudios y proyectos a realizar, estableciéndose la cronología e itinerario para la ejecución de los mismos y conteniendo ya las previsiones financieras para su ejecución.

Los programas serán aprobados por el Consejo de Ministros a propuesta de la Autoridad Unica de las Aguas.

15. La administración de la Política Hidráulica comprende todas las actividades necesarias para reglamentar, planificar, conceder, controlar, vigilar y proteger el aprovechamiento de los mismos, así como atender a la protección de vidas y bienes contra los efectos de las aguas.

La administración de la Política Hidráulica comprenderá así mismo la formulación del programa de inversión necesario para el aprovechamiento de los mismos, así como la determinación y forma de cobro de los costos inherentes a su realización.

16. La administración de la Política Hidráulica, de acuerdo a las previsiones de la Ley, corresponderá:

1. Al Presidente de la República en los casos en que las atribuciones se asignaran al Ejecutivo Nacional.
2. Al organismo de Administración Central que se constituya en la Ley como Autoridad Unica de las Aguas.
3. A los organismos regionales desconcentrados en representación de la Autoridad Unica de las Aguas.

17. La Autoridad Unica de las Aguas es el órgano del Ejecutivo Nacional al que genéricamente corresponde la administración de la Política Hidráulica, siempre y cuando ésta no venga específicamente establecida a favor del Presidente de la República o del Consejo de Ministros.

Entre las atribuciones de la Autoridad Unica de las Aguas deben establecerse: a) la formulación y actualización del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos; b) el estudio y aprobación, a propuesta de los organismos de la Administración Pública o de particulares, de los planes, programas o proyectos que comprometan los recursos hidráulicos, formulando el Programa Unico de Inversiones para Obras Hidráulicas.

Función específica de la Autoridad Unica de las Aguas será la de otorgar las concesiones y adscripciones, vigilar y controlar que los aprovechamientos de los recursos hidráulicos se realicen en todo momento en la forma debida y así mismo fijar el valor del agua de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley.

18. La Autoridad Unica de las Aguas se desconcentrará orgánicamente a nivel regional. A tal fin, se tendrán en cuenta no sólo los volúmenes propios de las unidades regionales de administración hidráulica que se establezcan, sino tam-

bién los volúmenes de agua transferidos hacia o desde otras unidades.

19. Todos los órganos de la Administración Pública, Municipalidades, Corporaciones Regionales, Institutos Autónomos, Empresas Públicas, así como todas las empresas de la iniciativa privada, sean usuarios de las aguas o realicen estudios referidos a ellas, estarán obligados con la Autoridad Unica de las Aguas a facilitarle las informaciones y datos necesarios para poder llevar a cabo su gestión.
20. Todo proyecto que suponga utilización de los recursos hidráulicos, y que sea elaborado, tanto por cualquier organismo o entidad pública, como por los particulares, requerirá que la Autoridad Unica de las Aguas otorgue el correspondiente título de aprovechamiento que habrá de concederse de acuerdo con el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

Igual exigencia se requerirá para adscribir o reservar determinados caudales para obras a realizar por la Administración Central.

21. El Ejecutivo Nacional, a propuesta de la Autoridad Unica de las Aguas, podrá reservar determinadas cuencas hidrográficas sobre las cuales no se permitirá ningún tipo de aprovechamiento. Así mismo, podrá reservar igualmente el aprovechamiento de determinados caudales para fines específicos o para su ulterior otorgamiento a entes públicos.

Ello, no obstante, cuando el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos no establezca la utilización inmediata de las reservas de caudales realizada al amparo de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Autoridad Unica de las Aguas podrá autorizar el uso temporal de los mismos, sin que esto dé lugar a consolidación de derecho alguno.

22. Las prohibiciones, restricciones y demás medidas que resulten de la Ley o que la Administración imponga de conformidad con ella, constituyen limitaciones legales a la propiedad y no darán derecho a indemnización alguna por parte del Estado.

Régimen de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos

23. Todos pueden utilizar las aguas para usos comunes sin necesidad de autorización alguna, para los usos propios de la vida doméstica, bañarse, abrevar ganado, pescar y para la navegación menor.

Se dejan a salvo las regulaciones especiales de la Ley de Navegación, de la

Pesca y de la de Sanidad, sin perjuicio de las atribuciones que se le confieren a la Autoridad Unica de las Aguas en los supuestos en que pueda afectar a su competencia.

En todo caso los usos comunes a los que se refieren los aprovechamientos, se realizarán sin detener el curso de las aguas, ni deteriorar su calidad, y sin excluir a otros usuarios del ejercicio de derechos análogos.

24. La utilización común de las aguas está sometida a las disposiciones de policía administrativa.

La Autoridad Unica de las Aguas, por razones de salubridad de acuerdo a la autoridad sanitaria, podrá excluir de esos usos comunes determinados cursos de aguas o zonas de los mismos.

25. Todos tienen derecho a utilizar y almacenar las aguas pluviales que se precipiten en sus predios, con las limitaciones de volumen que reglamentariamente se determinen por la Autoridad Unica de las Aguas (*) en base a las disponibilidades hidráulicas de la cuenca.

26. El propietario de un predio donde nazca un arroyo o manantial, tiene derecho a utilizar las aguas del mismo sin más limitaciones que las establecidas en la Ley. Esta utilización, sólo puede realizarse por el titular del predio, sin que en ningún caso pueda enajenar o ceder el agua, conducirla a otros predios, o alterar su curso.

27. Tan sólo por concesión administrativa, que será otorgada exclusivamente por la Autoridad Unica de las Aguas, puede obtenerse el derecho al aprovechamiento de los recursos hidráulicos.

La concesión administrativa será igualmente necesaria para la ejecución de toda clase de obras que se realicen en los cauces públicos o que supongan ocupación de riberas.

28. Las Municipalidades, las Corporaciones Regionales, Institutos Autónomos y demás Entidades o Empresas Públicas, deberán asimismo obtener de la Autoridad Unica de las Aguas la correspondiente concesión de aprovechamiento.

(*) Debe señalarse que las limitaciones de volumen deberán reglamentarse especialmente en atención a las disponibilidades hidráulicas regionales y volumen total embalsado en una solución de conjunto como podría ser el Sistema de Módulos en el Estado Apure o una cadena de pequeñas represas en los Llanos Centrales y Orientales.

Cuando el aprovechamiento haya de realizarse por órganos de la Administración Central, o sirva de base a obras ejecutadas por los mismos, la Autoridad Unica de las Aguas adscribirá los volúmenes correspondientes, fijando también todas las demás características del aprovechamiento, en los mismos términos señalados para las concesiones.

A requerimiento de la Autoridad Unica de las Aguas, los aprovechamientos realizados por entes públicos con anterioridad a la vigencia de la Ley, deberán adaptar y ajustar sus características a lo dispuesto en la misma, con el fin de obtener la correspondiente concesión o adscripción de volúmenes.

29. Las concesiones administrativas para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, sea cual fuera su origen, estado físico o ubicación, así como a aquellas otras que deban otorgarse en cumplimiento de la Ley, establecerán las características y condiciones de las mismas, estableciendo, en su caso las siguientes:
- 1) Usos a los que destina el aprovechamiento, con especificación de los caudales y de la calidad a utilizar en cada uno de los distintos destinos del mismo.
 - 2) Volumen máximo de caudal que se otorga.
 - 3) Características técnicas de las obras a realizar.
 - 4) Determinación precisa del punto donde debe captarse al agua, así como del de donde debe realizarse el vertido.
 - 5) Tiempo de ejecución de las obras e itinerario de construcción de las mismas.
 - 6) Plazo por el que se otorga la concesión.
 - 7) Determinación del valor del agua en el aprovechamiento que se otorga.
 - 8) Régimen financiero de la concesión.
 - 9) Condiciones que necesariamente hayan de tener las aguas que se viertan.
30. Las concesiones de aprovechamiento de aguas comprenderán también la ocupación de los terrenos de dominio público necesarios para la ejecución de las obras.
- Para los casos de terrenos de propiedad privada podrá hacerse la ocupación previa de acuerdo con la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social.
31. Si se trata de aprovechamientos de uso múltiple o de propósito único dentro de un sistema de operación múltiple que comprendan la utilización del agua para varios fines, la concesión que se otorgue definirá la utilización coordinada y las características de los distintos usos.

La Autoridad Unica de las Aguas señalará cómo habrán de realizarse las obras y cómo habrán de ser operadas cuando los diferentes concesionarios o usuarios no logren efectuar coordinadamente el aprovechamiento múltiple.

32. En las concesiones de agua para riego, se determinará como uno de los elementos de la misma la superficie regable, así como los grupos de cultivo, a los que quedará vinculado el recurso que se otorgue.

Asímismo se establecerán, en su caso, las obras y operaciones que sean requeridas para llevar a cabo el adecuado drenaje, tanto de las tierras que se riegan, como de aquellas que puedan resultar afectadas por ese riego.

33. En las concesiones de aprovechamiento de aguas para la producción de energía hidroeléctrica, además de los recaudos exigidos en el Principio 29, se deberá exigir:

- a) relación entre los caudales utilizados para la producción de energía y el régimen de los caudales demandados aguas abajo (*),
- b) potencia a generar,
- c) reserva de parte de la energía producida, para atender otros fines, de acuerdo a las previsiones del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de los programas y proyectos que lo desarrollen.

34. Las aguas concedidas para un aprovechamiento no podrán aplicarse a otro distinto sin la solicitud y autorización correspondiente, como si se tratase de una nueva concesión.

35. En las concesiones de aprovechamiento, la Administración no será responsable de la falta o disminución que pueda resultar en el caudal otorgado en la concesión.

36. El incumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias, así como el de las cláusulas de la concesión, dará lugar a sanción administrativa, pudiéndose llegar incluso a la revocación de la concesión.

En los supuestos de adscripciones o concesiones otorgadas a entes públicos, el incumplimiento a que se refiere el apartado anterior, dará lugar, según los casos, a responsabilidad civil, penal o administrativa de las autoridades o funcionarios públicos, así como a la consiguiente destitución de los mismos.

37. La concesión se otorgará por parte de la Autoridad Unica de las Aguas una vez aprobadas las obras previstas como necesarias para realizar el aprovechamiento.

(*) Se procurará en todo caso lograr una regulación acorde con las previsiones del Plan, para lo cual podrá recurrirse al uso de embalses de pie de presa.

Consiguientemente, el referido proyecto deberá ser presentado por quien solicite la concesión. Si el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, o los instrumentos que lo desarrollen, impusieren un aprovechamiento de uso múltiple, el proyecto habrá de ser presentado por distintos usuarios, debidamente agrupados. Caso de no hacerlo, será elaborado a su costa por la Administración.

La Administración, al aprobar las obras necesarias y otorgar las concesiones, podrá imponer variaciones a las solicitudes formuladas en razón a la mejor utilización de los recursos hidráulicos.

38. La Autoridad Unica de las Aguas, previa la correspondiente indemnización, podrá ordenar el cese o reducción de un aprovechamiento cuando los caudales aprovechados puedan ser requeridos para el abastecimiento de poblaciones u otras causas de interés público.

39. Reglamentariamente se establecerán las normas para la tramitación de las concesiones.

Las solicitudes que de éstas se formulen, habrán de publicarse necesariamente con el fin de que puedan concurrir al procedimiento todos los que puedan resultar afectados por aquellas.

En lo no establecido con carácter específico, la tramitación de las concesiones se realizará de acuerdo con las normas generales de procedimiento administrativo.

40. La tramitación de cualquier tipo de concesiones de aprovechamiento de recursos hidráulicos, se hará exclusivamente por ante la Autoridad Unica de las Aguas.

41. La modificación de las características de la concesión o del proyecto de obras, tanto durante la ejecución de éstas, como durante la explotación del aprovechamiento, requerirá también autorización previa de la Autoridad Unica de las Aguas.

42. Por razones de interés público, la Autoridad Unica de las Aguas, una vez otorgada la concesión, podrá imponer determinadas modificaciones a las condiciones de la misma o a las características técnicas de las obras debidamente aprobadas. El concesionario tendrá derecho a la correspondiente indemnización en cuanto de esas modificaciones resulte en perjuicio para el mismo.

43. Las concesiones de aprovechamiento de las aguas se extinguen:
 1. Por vencimiento del término.
 2. Por revocación de la misma.
 3. Por renuncia expresa del concesionario, una vez que haya sido aceptada por la Autoridad Unica de las Aguas.
 4. Por caducidad por el no uso efectivo, al no haber comenzado las obras necesarias del aprovechamiento concedido, durante tres años.

44. Al extinguirse la concesión, el aprovechamiento y todas las obras construidas revertirán al Estado. Igual ocurrirá tratándose de las adscripciones realizadas a favor de un ente de la Administración Central. En tal caso, sin embargo, la entidad que realizase el aprovechamiento tendrá derecho a continuarlo de acuerdo con las circunstancias y extremos que al efecto señale la Autoridad Unica de las Aguas, según las determinaciones que en ese momento recoja el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

45. Cuando haya fundadas razones de utilidad pública o interés social, y a petición de los usuarios directamente afectados, las concesiones otorgadas a particulares para abastecimiento de poblaciones o para riego, podrán ser rescindidas por la Autoridad Unica de las Aguas, con el objeto de otorgarlas a los usuarios beneficiarios o a entes públicos. El Decreto de rescisión fijará la indemnización a satisfacer al concesionario.

46. Todos los aprovechamientos que con anterioridad a la Ley se hubieren venido realizando sin concesión, deberán adaptarse al contenido de la misma. A tal fin, solicitarán en un lapso de dos años las correspondientes concesiones, que podrán ser otorgadas por la Autoridad Unica de las Aguas siempre y cuando los aprovechamientos disfrutados no contraviniesen las previsiones del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, debiendo acreditar para ello la titularidad que ostentaren y la utilización que hubieren venido realizando.

Transcurrido el lapso señalado, los aprovechamientos para cuya continuación no se hubiese solicitado la respectiva concesión, se considerarán como aprovechamientos ilegales.

47. Cuando el concesionario de un aprovechamiento de aguas hubiese de realizar obras que, además de la utilidad concreta de ese aprovechamiento, supongan regulación de las corrientes o defensa contra las mismas, el pago del costo del agua a satisfacer por el concesionario quedará proporcionalmente reducido en la forma que fije la Autoridad Unica de las Aguas en función del beneficio común que tales obras reportan al interés general.

48. El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, en concordancia con la política económica y social del país, fijará las prelacións entre las distintas clases de aprovechamiento.

Las prelacións a establecer podrán referirse a todo el territorio nacional o bien a sistemas hidráulicos independientes. El abastecimiento de poblaciones tendrá carácter prioritario.

49. Las demandas para el abastecimiento a poblaciones deberán estar basadas en la satisfacción de las necesidades domésticas, así como para la de aquellas actividades prácticamente inseparables del medio urbano, como pueden ser las requeridas para usos públicos, comerciales o de industrias que puedan localizarse en esos mismos medios urbanos de acuerdo con la ordenación urbanística correspondiente y cuyo suministro requiera, en todo caso, iguales condiciones de calidad.

50. Las necesidades de abastecimiento a poblaciones deberán satisfacerse, en primer lugar, con los recursos propios de la unidad administrativa hidráulica donde aquellas se encuentren.

Si la demanda llegare a superar las disposiciones a las que se refiere el apartado anterior, podrán transferirse o trasvasarse recursos hidráulicos de otras unidades administrativas hidráulicas, con las indemnizaciones correspondientes a que, en su caso, pudiere haber lugar.

51. La autoridad administrativa correspondiente no podrá otorgar patentes para el establecimiento de nuevas industrias o ampliación de las ya existentes, cuando sean consumidoras de agua, en aquellas zonas en las que por razón de escasez, de los recursos hidráulicos, así lo determine el Plan.

Caso de infringirse la prohibición anterior, la Autoridad Unica de las Aguas podrá paralizar las obras que se ejecuten, sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir la autoridad administrativa que hubiese otorgado la patente.

Régimen del Valor y Costo del Agua

52. La Autoridad Unica de las Aguas determinará, en cada caso, el valor unitario del agua, señalándose, al otorgarse la concesión, el valor que tiene en cada aprovechamiento.

53. El valor del agua está condicionado por su escasez, calidad, eficiencia del régimen de escurrimiento en el lugar de su aprovechamiento, influencia de

las obras de regulación y control, energía potencial y beneficios adicionales que se deriven del uso establecido en la concesión.

El valor del agua se computará del modo siguiente:

1. Para los usos consuntivos y no consuntivos, excepto hidroelectricidad :
unidad de volumen por unidad de tiempo.
 2. Para hidroelectricidad: unidad de potencia.
 3. Para saneamiento de tierras y obras de protección contra los efectos de las aguas: unidad de superficie.
54. El costo real del agua será el que resulte de adicionar al valor establecido en la concesión, conforme a las condiciones antes señaladas, el costo requerido por las obras a realizar y por el tratamiento necesario para que los recursos hidráulicos puedan ser utilizados.
55. Las condiciones de la concesión, al fijar el valor del agua de cada aprovechamiento, podrán establecer que se computen en el mismo, el costo de la recolección de las aguas utilizadas, el de su conducción y el del tratamiento necesario previo al vertido.
56. El valor asignado al agua, y que debe satisfacer el titular del aprovechamiento, se computará, exclusivamente en los casos de uso consuntivo, sobre el volumen diferencial entre el que se reciba y el que se vierta, siempre y cuando la recolección, conducción y tratamiento de las aguas a verter se realicen en los términos y condiciones establecidas en las normas de carácter general y en la concesión. Para los no consuntivos será el volumen total usado.

Régimen de las Obras Hidráulicas

57. Se crea un comité interinstitucional para formular un Programa Unico de Inversiones en Obras Hidráulicas, que estará regido por un representante de la Autoridad Unica de las Aguas.

El programa único de inversiones en obras hidráulicas, comprenderá lo relativo a los diferentes sectores, detallados regionalmente, y tendrá una vigencia de diez años, revisándose cada cinco. Las previsiones anuales de este programa constituirán la base de los presupuestos anuales de los organismos que realizan obras hidráulicas.

58. Se constituye un organismo especializado encargado de los estudios, proyectos, ejecución, explotación y conservación de las obras de aprovechamiento de los recursos hidráulicos que realiza la Administración del Estado.
59. El organismo especializado y la Autoridad Unica de las Aguas llevarán simultáneamente un catálogo-registro de todos los estudios y proyectos, así como de las obras hidráulicas que se construyan en el país.
60. La construcción y explotación de las obras hidráulicas de una concesión corresponde a los concesionarios, sean éstos particulares o entes públicos.

En los casos de concesiones de aprovechamientos múltiples, y cuando los titulares de la concesión no logren coordinarse, la Administración, conforme a las directrices de la Autoridad Unica de las Aguas, podrá asumir la ejecución y explotación de las obras que el aprovechamiento requiera.

61. Cuando el aprovechamiento de los recursos hidráulicos constituya la base de un servicio público, la concesión determinará también los costos reales de explotación de ese servicio, que se reajustarán una vez concluida la ejecución de las obras. Las tarifas reales, se fijarán teniendo en cuenta el costo del agua y los gastos de amortización y explotación de las obras.

Se fija como plazo de amortización el de la concesión, computado desde el momento en que deban entrar en servicio las obras.

El Ejecutivo Nacional fijará las tarifas a satisfacer por los usuarios de acuerdo a las políticas de los sectores económicos usuarios, cubriéndose, en su caso, la diferencia entre éstas y el costo real con las subvenciones a fondo perdido que al efecto se dispongan.

62. Las tarifas tendrán una vigencia máxima de cinco años y deberán ser revisadas atendiendo a los patrones o indicadores económicos establecidos por el Banco Central de Venezuela.
63. En el caso de tarifas de riego, el inicio del cobro de las mismas podría demorarse los años que convencionalmente se señalen hasta que se logre en esas tierras regularidad en la producción.
64. Las entidades públicas o los particulares podrán llevar a cabo obras de saneamiento, drenaje, defensa contra inundaciones, conservación de cuencas, o corrección de torrentes, previa autorización de la Autoridad Unica de las Aguas que establecerá el régimen financiero de las obras, estando obligados a soportar los costos de las mismas los propietarios de los terrenos que, directa o indirectamente, resulten beneficiados con ellas.

65. Se establece una contribución por mejoras respecto a quienes, directa o indirectamente, se beneficien de las obras de aprovechamientos hidráulicos realizadas por el Estado, para la recuperación de todo o parte del valor de aquellas. La recuperación de las inversiones, realizadas en tales casos, podrá establecerse por otras vías distintas a la contribución por mejoras, en aquellos aprovechamientos donde se puedan individualizar a los usuarios beneficiarios, fijándose al respecto las correspondientes tarifas.

Régimen de Protección de los Recursos Hidráulicos

66. Se prohíbe el mal uso o el abuso de las aguas, así como su desperdicio y el deterioro de la calidad de las mismas. En todo caso se propenderá a restaurar las condiciones naturales del recurso.
67. Las condiciones de las aguas que después de aprovechadas se reintegran a sus cauces naturales, no deben comprometer su posible utilización posterior. En consecuencia, queda prohibido realizar cualquier clase de vertido sólido, líquido o gaseoso que, de una u otra forma, pueda deteriorar las aguas superficiales o subterráneas, poniendo en peligro la salud pública o el normal desarrollo de la flora o de la fauna o alterar el equilibrio ecológico.
68. Cuando, directa o indirectamente, se produzca el vertido de sustancias líquidas, sólidas o gaseosas que altere las condiciones físicas, químicas o biológicas de las aguas, sean éstas corrientes, estancadas o subterráneas, la Autoridad Unica de las Aguas establecerá el tratamiento que obligatoriamente debe realizar quien lleve a cabo el vertido, así como las obras a ejecutar, con determinación del punto en que aquel debe realizarse.

Si el vertido fuera consecuencia de un aprovechamiento de aguas, los extremos anteriores se determinarán necesariamente como condiciones de la concesión, o de la adscripción de caudales que se realice. Si no lo fuera, el vertido requerirá de concesión administrativa en cuanto supone igualmente una utilización de los recursos hidráulicos.

Cuando un vertido de sustancias sólidas, líquidas o gaseosas pueda perjudicar la salud pública, la Autoridad Unica de las Aguas establecerá la normativa de cómo se hará dicho vertido, en un todo de acuerdo con la Autoridad Sanitaria.

69. El tratamiento a que deben someterse los vertidos establecerá las condiciones necesarias para que no se deteriore la calidad de las aguas que circulan por el curso receptor.

Cuando la Autoridad Unica de las Aguas autorice efectuar el vertido al que se refiere el apartado anterior, porque así lo permita el caudal de dilución circulante, establecerá también los usos permitidos aguas abajo, quedando encargado asimismo de la vigilancia de tales utilizaciones.

70. La Autoridad Unica de las Aguas podrá obligar también que al realizarse un vertido se mejoren las condiciones que tengan las aguas del curso receptor. En tal caso, la diferencia de costo en dicho tratamiento será satisfecha por quienes se beneficien de las mejoras en los términos que al efecto fije la Administración.
71. Por razones de salubridad podrán establecerse cursos de aguas especialmente protegidas de acuerdo a la autoridad sanitaria, en los que, en función del aprovechamiento de las mismas, se prohibirá cualquier tipo de vertido.
72. Cuando así lo establezca el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, o sea requerido por razones de salubridad, el tratamiento de los vertidos podrá imponerse también a todos aquellos que hayan venido realizándose, cualquiera que sea la antigüedad de los mismos y aunque se estén efectuando con anterioridad a la aprobación de la Ley.
73. Sin perjuicio de lo que establezcan las correspondientes concesiones, podrán señalarse también con carácter general, condiciones y características de los vertidos a realizar en una determinada zona o en todo el territorio nacional, a las que se someterán y acomodarán las condiciones que al respecto pudieran fijarse en aquellas. En lo que respecta a la salud pública, se hará en coordinación con la Autoridad Sanitaria.
74. El incumplimiento de lo dispuesto en orden al tratamiento de los vertidos, así como de las prohibiciones, restricciones y demás medidas que la Administración pueda dictar al efecto, conforme a lo dispuesto en la Ley, dará lugar a sanciones pecuniarias o penales, a la clausura temporal o definitiva de los establecimientos que con su actividad alteren o contaminen directa o indirectamente el agua, o a la revocación de la concesión, sin indemnización alguna.

En los casos de concesiones a entes públicos o de adscripción de caudales a los mismos, las infracciones darán lugar, según los casos, a responsabilidad civil, penal o administrativa de las autoridades o funcionarios públicos y a la consiguiente destitución de los mismos.

75. La Autoridad Unica de las Aguas ejercerá todas las funciones de policía administrativa en relación con los vertidos, pudiendo llegar a disponer la sustitución de las materias utilizadas en el proceso productivo que da lugar a aquellos,

así como la modificación o sustitución de esos procesos y la instalación de los correspondientes sistemas de renovación de las aguas.

76. Será de competencia de la Autoridad Unica de las Aguas regular el vertido, inyección, derrame o infiltración de cualquier tipo de sustancia, residuo, líquido, o energía, en los sistemas de cloacas o en otros sistemas de recolección de agua, cuando interfieran los procesos de renovación, descarga o posterior utilización de las aguas residuales.
77. La Autoridad Unica de las Aguas, en coordinación con la Autoridad Sanitaria, establecerá los requisitos sanitarios necesarios para la reutilización del agua, así como para los vertidos en el mar.
78. La Autoridad Unica de las Aguas podrá disponer la ocupación temporal, total o parcial, de las fuentes poluentes de las aguas, a efectos de adoptar las medidas necesarias para impedir la polución.

Régimen de Protección contra los Efectos de las Aguas

79. Las obras de prevención y defensa contra las inundaciones forman parte de los sistemas de aprovechamiento integral de los distintos recursos de las planicies inundables. Consecuentemente, habrán de aprobarse y ejecutarse de acuerdo con las características que ese aprovechamiento integral imponga (*).
80. Los propietarios de los predios ribereños podrán defender sus márgenes con arbolado, estacadas o protecciones menores, sin necesidad de autorización administrativa alguna, siempre y cuando no alteren el régimen natural de las corrientes. Si hubieren de realizar diques, escolleras o cualquier otro tipo de obras de esta naturaleza que puedan perturbar el libre escurrimiento de las aguas, el proyecto respectivo habrá de ser autorizado por la Autoridad Unica de las Aguas.

(*) Se precisará que la acción del Estado por daños producidos por los efectos de las aguas sea básicamente contra-aleatoria y su objetivo no es la eliminación de las inundaciones, sino la reducción de sus efectos, reglamentando el desarrollo de las actividades humanas en las zonas inundables, como resultado del estudio de un riesgo calculado.

Se entenderá por saneamiento de tierras el aprovechamiento de aquellas áreas que por sus condiciones naturales se encuentran anegadas por largos períodos o permanentemente. La utilización se realizará atendiendo al conjunto de los elementos humanos, financieros, institucionales, sociales y políticos, y su finalidad es incorporar estas áreas al desarrollo nacional.

81. Tanto para la protección de la calidad de los recursos hidráulicos, como para la defensa contra la acción de las aguas, podrán establecerse determinados perímetros de protección.

El uso y la utilización de los terrenos comprendidos en los mismos, aparecerá limitado y restringido en orden a su edificabilidad y explotación, según lo requieran las circunstancias concretas que en cada caso justificaron la declaración del correspondiente perímetro de protección por parte de la Administración.

82. La ejecución de obras que modifiquen la situación que dió lugar a la declaración del perímetro de protección, llevará consigo la modificación del mismo, tanto en cuanto a su extensión como a la naturaleza de las limitaciones que por Resolución de la Autoridad Unica de las Aguas se acomodarán al nuevo régimen hidráulico establecido por dichas obras.
83. Será necesario el informe favorable de la Autoridad Unica de las Aguas para llevar a cabo las obras, edificaciones o plantaciones que pretendan ejecutarse dentro de los linderos del perímetro de protección a que se refieren los artículos anteriores. Informe que, en su caso, fijará las condiciones en que aquellas hayan de realizarse.

Si se tratara de edificaciones que requiriesen licencia de las Municipalidades, éstas antes de otorgarla, recabarán los informes citados, entendiéndose como uso no conforme, las edificaciones que existiesen o que se lleven a cabo incumpliendo lo que se señala en este apartado.

Régimen de Aprovechamiento y de Conservación de las Cuencas Hidrográficas

84. Con el fin de mantener el equilibrio ecológico de las cuencas de las distintas unidades administrativas hidráulicas, se garantizará el régimen de escurrimiento natural de las aguas. Se declaran de utilidad pública e interés nacional la ejecución de todas las obras tendientes a la conservación de los recursos naturales con el fin de facilitar el uso racional de los mismos.
85. En donde existan alternativas evidentes de ejecución de obras de aprovechamiento hidráulico o donde por manejo inadecuado de la cuenca se hayan modificado las condiciones de escurrimiento de los ríos o quebradas que provoquen graves procesos de erosión, deberá exigirse como parte de la concesión la realización de programas destinados a la conservación o rehabilitación de las cuencas, a fin de salvaguardar la vida útil de las obras.

86. La Autoridad Unica de las Aguas, podrá exigir que el solicitante de una concesión facilite los recaudos correspondientes en orden a las alteraciones del medio ambiente que puedan derivarse de la ejecución de las obras.
87. Si se acreditare que determinados problemas de inundación en zonas urbanas y rurales, son consecuencia de los aportes de sedimentos sólidos, causados por manejo inadecuado de las cuencas, la Administración, por recomendación de la Autoridad Unica de las Aguas, podrá fijar los perímetros de protección, cuyos linderos envuelvan las áreas que, directa o indirectamente, causen estos problemas, así como podrá declarar de interés nacional las obras necesarias para evitarlos.

Para los perímetros de protección deberá exigirse la elaboración de los programas de manejo de cuenca o cuencas sometidas a dicho régimen.

88. Los planes de ordenación del territorio, así como los urbanísticos de cualquier tipo, tendrán en cuenta las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. A tal fin se someterán a informe vinculante de la Autoridad Unica de las Aguas en orden a la adecuación de los proyectos que de aquellos se elaboren con las citadas previsiones.

Los principios expuestos permiten deducir lo complejo de la formulación de una Ley de Aguas, más cuando, al mismo tiempo que tiene que conformar la reordenación jurídico-institucional de la administración de las aguas, permita que el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos sea una realidad, al coordinar todas las implicaciones que el recurso agua tiene en las actividades del hombre y, por consiguiente, incidir en el ordenamiento y planificación de los diversos sectores económicos del país.

Los "Criterios" presentados y los "Principios" expuestos no constituyen la totalidad de la tarea necesaria para la reordenación jurídica-institucional de la administración de los recursos hidráulicos. Por consiguiente, para elaborar la Ley de Aguas que constituya "una regla de conducta útil, eficiente y funcional" (61) que satisfaga eficazmente el objetivo de una concepción global de la administración de las aguas y que constituya junto con el Plan el instrumento rector de la Política Hidráulica, se impone la ordenación de las materias de la Ley y de los Reglamentos, la sistematización con esa óptica, engranando los Principios expuestos con los elementos legales derivados del estudio de nuestra ordenación jurídico-institucional actual, señalando claramente sus competencias y acotando sus alcances.

(61) Salcedo Bastardo, J.L. "Bolívar: Un Continente y un Destino". Caracas, Ediciones de la Universidad Central de Venezuela, 1973. P. 39.

BIBLIOGRAFIA

- American Society of Civil Engineers. "National Water Commission Reports". Civil Engineering (New York). May 1973: 70-73. (3)
- Arcila Farías, E. "Historia de la Ingeniería en Venezuela". Tomo I. Caracas. Colegio de Ingenieros de Venezuela, 1961. (2 Tomos). (12)
- Azpúrua, P. P. y Cecilia Sosa de Mendoza. "Venezuela: Bases de una Política Hidráulica". Caracas, Editorial Latina, 1972. (19)
- Azpúrua, P.P. y A. J. Gabaldón B. "El Desarrollo y la Planificación de los Recursos Hidráulicos". (Libro en preparación) (42)
- Azpúrua, P. P. y J. J. Bolinaga. "Informe relativo a la elaboración del Plan de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos". Caracas, Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Obras Hidráulicas, Enero 1967. (mecanografiado). (18)
- Barrios, C., E. Buroz, y C. Castillo. "Proyecto de Control de Aguas y Recuperación de Tierras en el Estado Apure. Estudio Ecológico". El Agua. (Caracas, Dirección General de Recursos Hidráulicos), 1 (4) 38-50. Noviembre 1973. (57)
- Brozsony, D. "Water Management and Long Range Planning in Hungary". Budapest, National Water Authority, 1973. (33)
- Castagnino, Walter. "Informe preparado en relación a la versión preliminar del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos de Venezuela". Organización Mundial de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Zona VI, Buenos Aires, Abril 1971. (mecanografiado). (45)
- Consejo de Europa. "Carta del Agua". Estrasburgo, 1968. (1)
- Couchoud Sebastián, R. "Unidad Funcional en la Administración del Agua". Hidrología (Madrid, Centro de Estudios Hidrográficos) N° 11: 23-38. Enero 1973. (22)
- Chile. "Código de Aguas-Decreto con fuerza de ley N° 162". Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1969. (27)

- Davis, R. K. "Pricing and Efficiency in Water Resources Management". Springfield (Virginia, U.S.A.), National Technical Information Service, 1971. (47)
- Dourojeanni, Axel. "Planeamiento de cuencas para su manejo, protección y conservación". Lima, Ministerio de Agricultura, Dirección General de Aguas. 1973. (56)
- Ecuador. INERHI. "Ley de Agua - Decreto N° 369". Quito, 1972. (23)
- England. "Water Resources Act, 1963 - Chapter 38". London, Her Majesty's Stationery Office, 1971. (50)
- España. Ministerio de Obras Públicas, Centro de Estudios Hidrográficos. "Plan Nacional de Obras Hidráulicas". Madrid, 1933. (7)
- _____, Dirección General de Obras Hidráulicas, Centro de Estudios Hidrográficos, Instituto de Hidrología. "Manual de Hidrología, el Ciclo Hidrológico". Tomo 2. Madrid, 1972 (7 tomos). (21)
- _____, "Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias (mandado a publicar por Carlos II)". Tomo II. Consejo de la Hispanidad, Madrid, 1941. (3 tomos). (13)
- Fox, I., ed. "Water Resources Law and Policy in the Soviet Union". Madison, The University of Wisconsin Press. 1971. (39)
- Giner Boira, Vicente - Asesor del Tribunal. "El Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia". Valencia (España) (s.e.) 1953. (8)
- Gómez de la Serna, Pedro. "Curso Histórico-Exegético del Derecho Romano comparado con el Español". Tomo I, Madrid, Imprenta de la Compañía de Impresores y Libreros del Reino, 1850 (2 tomos). (10)
- Guaita, A. "Derecho Administrativo Especial". Tomo V. Zaragoza (España), Librería General, 1970. (5 tomos). (44)
- Italia. "I Problemi delle Acqua in Italia". Roma, Editi a cura del Senato de la Repubblica, 1972. (6)

- Israel. "The Water Laws of Israel - Water Law 5719". Tel-Aviv (1959). Edited S. Aboni, 1970 (28).
- Kuznetsov, N.T. and M. I.L' Vovich. "Problems of the Complex Use and Conservation of Water" in Fox, I.. ed. "Water Resources Law and Policy in the Soviet Union". Madison, The University of Wisconsin Press, 1971. (25)
- Malakoff, E.R. "El control de la polución de las aguas: Un estudio comparativo". Roma, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1968. (Traducción: Centro de Estudios, Investigación y Aplicaciones del Agua). (51)
- Martín-Retortillo, Sebastián. "Presupuestos políticos y Fundamentación Constitucional de la Planificación Administrativa" in España, Instituto de Administración Local. "Perspectivas de Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al Profesor Sayagués Laso (Uruguay)" Tomo III, Madrid, 1969. (32)
- Martínez Pérez, Celestino. "Methodology for Evaluation of Pricing Policies for a Municipal Water Utility". Stanford (California, U.S.A.), Stanford University, 1974 (Ph D. Thesis). (48)
- Meaño, Francisco. "Régimen Legal de las Aguas en Venezuela". Madrid, Gráficas Marisol, 1957 (14)
- Meier E. Henrique. "El Conflicto Institucional para el Desarrollo". Caracas, COPLANARH, Oficina Ejecutiva, Unidad Legal, Julio 1973. (mecanografiado) (43)
- México. Secretaría de Recursos Hidráulicos. Dirección General de Distritos de Riego. "Ley Federal de Aguas". Publicación Legal N° 13, México, 1972 (5)
- Ongerth, H. J., D.P. Sparth and others. "Public Health Aspects of Organics in Water!" Journal of American Water Works Association. (New York) 65 (7): 495 - 497. July 1973. (53)
- Perú. Ministerio de Agricultura, Dirección General de Aguas e Irrigación. "Ley General de Aguas - Decreto Ley N° 17752 - y Reglamento de sus títulos I, II, III, IV, V, VIII y X". Lima, 1971. (20)
-
- "Reglamento sobre Tarifas y Cuotas - Decreto Supremo N° 683 - 72- AG" Lima, 1972. (49)

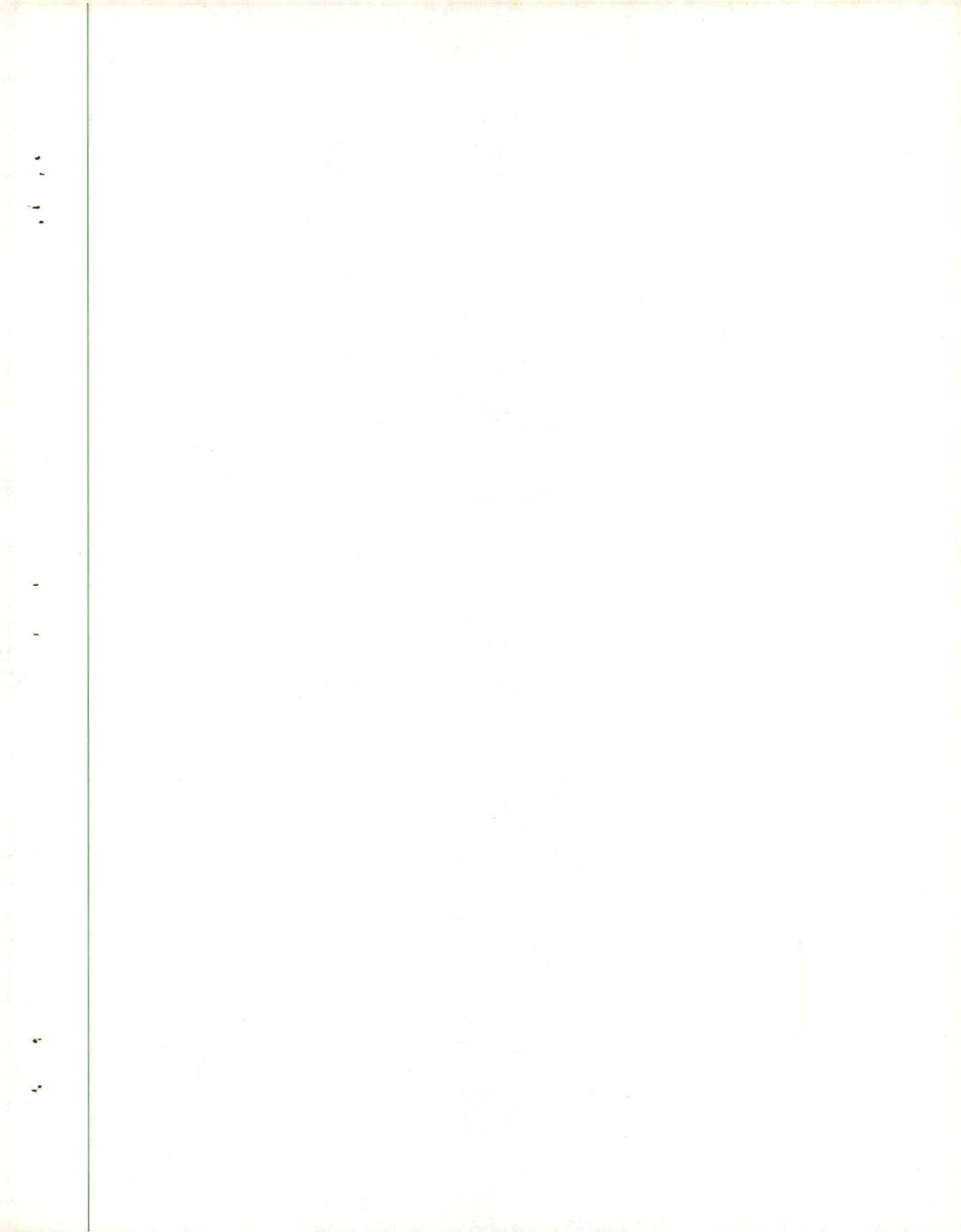
- Radosevich, George. "Ley de Aguas Musulmana y su Influencia en la Ley de Aguas Española y en el Sistema de Riego de Valencia". Seminario de Legislación y Administración de las Aguas en los países del Grupo Andino. Quito, Ecuador, Enero 1974. (9).
- Risco Salanova, A. "Regionalismo y Planificación: La Experiencia Francesa" en Martín-Retortillo, S. ed. "Descentralización Administrativa y Organización Política" Madrid. Ediciones Alfaguara S.A. 1973. (60)
- Salcedo Bastardo, J.L. "Bolívar: Un Continente y un Destino". Caracas, Ediciones de la Universidad Central de Venezuela, 1973 (61)
- Sfez, L. "L' Administration Prospective", París, Librairie Colin, 1970. (Serie Science Administrative, sous la direction de Roland Drago). (40)
- Taylor, Edward F. "Progress in the Development of Municipal Supplies". Journal of American Water Works Association (New York) 51 (7): 828-842. July 1959. (26)
- Templer Otis, W. "Water Law and Hydrologic Cycle: A Texas Example". American Water Resources Association. Water Resources Bulletin 9 (2): 273-283, April 1973. (24)
- Torrealba Narváez, Luis "Compilación Legislativa Municipal" 2 ed. Caracas, Concejo Municipal, 1971. (30)
- Toynbee, A.J. "Perspectivas de la Humanidad". El Nacional (Caracas), 3/8/73: Edición Extraordinaria, cuerpo 1, 3 (2)
- United Nations. Economic Commission for Europe River Management. "The State Water Resources Management. Plan of Czechoslovakia". New York, 1971. (Doc. E.70.II.E.) (34)
- United Nations. "Water Legislation in Asia and the Far East". Part. 2 (A) Water Resources Series N° 35. New York, 1969. (Doc. E.69.II.F.1 (11)
- U.S.A. Environmental Protection Agency, Office of Research and Monitoring "Magnesium Carbonate, a Recycled Coagulant for Water Treatment" 1971. Project N° 121100 ESW (54)
- _____ "Recyclable Coagulants Look Promising for Drinking Water Treatment" Environment Science and Technology 7 (4): 304-305. April 1973 . (55)
- _____ The Texas Water Development Board. "The Texas Water Plan." Austin, 1968. (36)

- National Water Commission. "Water Policies for the Future. Final Report to the President and to the Congress of the United States". Washington, U.S. Government Printing Office. 1973 (35)
- Venezuela. Comisión de Administración Pública. "Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela". (2a. Parte, Vol II). Caracas, 1971. (38)
- "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional". Caracas, 1972. (2 tomos) (37)
- Congreso de la República. " Constitución Nacional", Caracas, 1961. (31)
- "Ley Forestal de Suelos y Aguas". Caracas 1969. (29)
- "Proyecto de Ley sobre Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente" (aprobado por el Senado) 1973. (mecanografiado). (52)
- Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH); Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela. "Bases para un Estudio sobre el Régimen Legal de las Aguas en Venezuela. Primera Parte: Evolución Histórica". Publicación N° 11, Caracas, 1969. (6 volúmenes). (15)
- "Bases para un Estudio sobre el Régimen Legal de las Aguas en Venezuela. Tercera Parte: Ordenación Sistemática de la Legislación Vigente" Publicación N° 23, Caracas, 1970. (6 volúmenes). (17)
- Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH)" Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. El Plan". Tomo I, Caracas, 1972. (2 tomos). (59)
- "Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Documentación Básica". Tomo II. Caracas, 1972. (2 tomos) (16)
- Ministerio de Obras Públicas. "Memoria del Año Fiscal 1968". Caracas, 1969. (58)

Viladrich Morera, Alberto. "América Latina. La Planificación Hidráulica y los Planificadores". Santiago (Chile), Editorial Universitaria, 1972. (46)

Waline, M. "La Administración Prospectiva". Madrid, Ediciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, 1967. (41)

Wittfogel, K. A. "Despotismo Oriental, Estudio Comparativo del Poder Totalitario". Madrid, Ediciones Guadarrama, 1966. (4)



CRITERIA AND PRINCIPLES FOR A RECODIFICATION OF WATER LAWS

English Versión: Alfredo López

Caracas, November 1974

CONTENTS

	Page
PRESENTATION	I
I. INTRODUCTION	1
1. Water Resources. Importance and Problems	1
2. Evolution of the Legal-Administrative Regimen	3
3. Water Planning and the Need to Restructure the Legal-Institutional System	7
II. CRITERIA FOR THE LEGAL REGULATION OF WATER RESOURCES	11
1. Unity of the Hydrologic Cycle	11
2. Public Domain of the Water	11
3. Water Resources Development Planning	13
4. Water Management Unity	15
5. Development Regimen	18
6. Water Use Priorities	19
7. Value of the Water	20
8. Water "Gestión" and Management Regimen	25
9. Water Protection Regimen	27
10. Protection Regimen against Water Effects	28
11. Development Regimen and Basin Conservation	29
12. Development Regimen and Territorial Regulation	30
III. WATER LAW PREPARATION PRINCIPLES	32
General Provisions	32

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

1870

	Page
Water Resources Planning and Administration Regimen	34
Water Resources Development Regimen	37
Water Value and Cost Regimen	42
Hydraulic Works Regimen	43
Water Resources Protection Regimen	44
Protection Against the Effects of the Water	46
Basin Utilization and Conservation Regimen	47

PRESENTATION

The National Water Resources Development Plan sets forth the need for a legal and institutional code contemplating fundamental water development postulates, to the end that the same spirit and reason be embodied in the Plan and the legal water regimen, within a reasoned and conceptual framework.

The hydrologic cycle unity principle and that of water management unity, the latter being a consequence of the former, are basic and steadfast principles. Any change in the legal system that does not take them into account, even if showing apparent short-term unefulness, will unquestionably contribute to the impairment of rational water resources development.

The Executive Office of the National Water Resources Development Plan has put together herein, as briefly as possible, all the ideas on the complex problem of restructuring the legal-institutional water regimen. The ideas expounded are the result of an inductive-deductive analysis, similar to the one followed when preparing the Plan; its purpose is to give lawmakers a body of doctrines to orient the various subjects that must be contemplated in the Water Law and its complementary norms, so that the legal instruments harmonize with the Plan, and the necessary cohesion is attained in the National Water Policy regimen through its guiding document:

The great number of questions implicit on the Plan's legal-administrative codification can not be considered in isolated form neither in time nor in space. Background experience has to be considered, in that past events, even if not decisive, may contain sound warnings. Likewise, present reality extends the problem being studied to most countries, in view of which account has been taken not only of past legal norms in Venezuela which are the basis of our prevailing legal system, but also the technical principles used in other countries to approach the diverse water management aspects. Moreover, the prospective methodology used in water planning, has been used in this work, this norm being extended to the legal-institutional codification, to attain prospective water management and thus attend to all water policy essentials.

This work is therefore aimed chiefly at politicians, jurists, planners as also all those connected one way or another with water resources development. The purpose is to obtain the necessary national consensus and the best, most adequate institutional organization.

It is aimed at politicians because they make the decisions and should persuade

MEMORANDUM

The enclosed report, dated 10/15/54, contains a summary of the results of the field work conducted during the period 10/10/54 to 10/15/54. The work was conducted in the area of the [illegible] and the results are as follows:

The [illegible] was found to be [illegible] and the [illegible] was found to be [illegible]. The [illegible] was found to be [illegible] and the [illegible] was found to be [illegible].

The [illegible] was found to be [illegible] and the [illegible] was found to be [illegible]. The [illegible] was found to be [illegible] and the [illegible] was found to be [illegible].

The [illegible] was found to be [illegible] and the [illegible] was found to be [illegible]. The [illegible] was found to be [illegible] and the [illegible] was found to be [illegible].

The [illegible] was found to be [illegible] and the [illegible] was found to be [illegible]. The [illegible] was found to be [illegible] and the [illegible] was found to be [illegible].

The [illegible] was found to be [illegible] and the [illegible] was found to be [illegible].

themselves of the transcendence of the subject, and become fully convinced of the central idea that if water is not adequately managed, it could become a limiting factor to the country's economic and social development.

At lawyers, because they will give legal form in our positive law to the issues hereing expounded, fundamentally as regards planning which requires a legal application regimen in agreement with the nation's present and future reality.

At planners, because their work, regardless of field of action, needs harmonious grounding which will contribute to project feasibility, particularly the special case of our water capital, because it is unique and belongs to the community.

It is also aimed at water users who after all are represented in the various sectors of the country's economic and social activity; therefore, this subject is of special interest to them as beneficiaries, water being essential for the production of goods and services.

Each one of us feels his own responsibility to future generations which will need more and more water.

I. INTRODUCTION

I. INTRODUCTION

1. Water Resources. Importance and Problems.

Water is fundamental for life and the development of nations; water is necessary for practically all existing activities. The growing and inexorable limitation of available water resources, is an acute problem that at times becomes alarming in the face of demands to be met with available supplies. The country's rapid industrialization and intensive urbanization, as well as the demands of modern irrigation agriculture, coupled with ever-higher standards of living, have increased water demand and consumption, but contributing at the same time to its progressive deterioration. Growing demands, and attendant quality requirements, in the face of fluctuations and pollution, cause serious shortages that frequently limit any development action. Water is a deciding factor in the location of industries and the regulation of agricultural activities. Consequently the water problem may become an insuperable and limiting factor to any type of growth.

It follows then that rational water resources planning and management, and its coordinated use for the various purposes, is the only way to ensure meeting demands in the future, and maintain the natural environment and even improve and preserve it. Adequate management is necessary not only for maximum water development, but also for preserving and controlling it and possibly increasing its availability (1), following the principle that with time all available water will have to be utilized, regardless of development costs.

Another aspect worthy of consideration is the water surplus in connection with which two possible situations should be kept in mind. First, the existence, in a given geographical area ("management unit")*, of an amount of water in excess of foreseeable demand within an equally given time, in which case the "exportation" (or "transfer") of the surplus to another management unit should be considered a possibility, provided it does not create conflicting situations in the exporting area and therefore does not limit its future development. Secondly, the situation arising from surpluses at given times, which can not be used to good advantage through regulation works, as is the case in flood plains, resulting from floods or lack of adequate drainage, where limitations are imposed on man's action in the use of those areas.

The growing magnitude of water problems calls for a water law, not only as a fundamental development factor at the local, regional and national levels, but also as a regulating medium of the water imbalance. Hence the need for restructuring the legal water regimen as a requirement not only historical but also fundamentally political and undeferable. These problems are understood to be universal in scope, of grave concern throughout the world. The regulation of the use of water resources has to be based

(*) Management Unit: Water from a basin, part of a basin or several basins.

Also: Water management of a basin or part thereof, subtracting or adding water transferred to or from another "management unit".

(1) For references see Spanish text.

on the real and effective needs to be met, as it can not be conceived that today, water resources can be used freely, when they are in short supply and are vital for development. Nations, regardless of their political regimen, are concerned with the water problem, at least to the extent of knowing available supplies and estimating possible demands, to regulate uses. The international agencies, on their part, fearing serious mismanagement consequences, make efforts to establish general rules for using boundary waters: those flowing from one country to another or forming political and territorial limits. Perhaps the day is not far off when a supranational agency - in an advisory capacity at first - will establish international guidelines to prevent water waste and misuse (2).

Water planning and management are inseparable. "The lack of planning has proved costly" (3). In this connection, it has been shown that some countries or societies, facing serious shortage or abundance problems, seasonal or permanent, have had to lay down such rigid regulations for water, soil and human resources management, that the water reality has become an authentic political sociology. Good examples of these water societies are found in China, the Near East and pre-Hispanic America. The domination of water management activities, was precisely the power that consolidated the Oriental despotic regimes, whose support rested on the power derived from the regulation of the water resources (4).

The foregoing problem is felt universally today, not only at the supranational scale - United Nations Hydrologic Decade, "Water for Peace", FAO, European Water Chart - but also on a national scale. From 1960 to date, a good many countries have made substantial changes in their water laws*. This is an elemental situation that has a simple explanation: The inadequacy of existing legal norms with respect to the needs to be met by water resources. Inadequacy of existing legislation in the face of those large requirements. Inadequacy as to the need to contemplate water shortages, and not only to regulate uses but also to preserve water from pollution. And finally technical inadequacy because in a sector in which technology has made so much progress, standards that at the outset ignore the elemental principles of hydraulics can not

(*) Spain, among other countries, replaced its outdated Water Law of 1866, with a model law atuned to the times; Peru's 1904 Water Code is superseded by a new Law in 1969; Mexico passed a Federal Water Law in 1972, and England passed a new Water Law in 1963 and restructured its administrative law system in 1973. Venezuela begins to study the systematization of its institutional water laws - of which this document bears witness - on the basis of a report submitted by P. P. Azpúrua to the Ministry of Public Works in 1963, calling for a water law which would establish a water use and conservation system stemming from the premise that water is national wealth; procedures for substantiating and solving conflicts created by the various water uses, at a given site and time; obligations of users (Public Entities, private citizens, or national developments) with respect to downstream areas, especially as regards transporting water from one basin to another; and pollution". Report to the Minister of Public Works on Operation of the Ministry of Public Works. November 1963.

be maintained unchanged. This situation can be defined with words from the Statement of Intent of the 1972 Federal Water Law of Mexico: "To accelerate its economic and social development it is imperative for this country to know more precisely its water resources both surface and subsurface, available in terms of variations of climatic cycles; efficiently control present water demands as regards different uses, and foresee future demands; regulate and grade its use; and establish the bases for developing and utilizing it to better advantage". This is to take place within an integral water resources planning concept on a "national scope" (5).

Recently, the Italian Senate agreed on the need of a "Law for the Performance of the General Water Plan", establishing the fundamentals for drawing up a plan to regulate water development (6). Great Britain, on its part, has established a system of Regional Water Authorities for planned water development; and in the United States the laws attach increasing importance to water resources, and water agencies are ranked at presidential level. The same can be said for the German Federal Republic, France, Chile, Ecuador, Perú, among other countries, where recent provisions have introduced substantial changes in water regulation laws insofar as adapting water to present needs, always on the basis of the need not only for planning water development, but also for basic and necessary budgeted funds to apply legal provisions. A propos, this solution was already incorporated in Spanish law in 1902 in Spain, a country characterized by water shortages. At this time appeared the first water resources development plan which was later up-dated by the Center for Hydrographic Studies in 1933 (7). The plan's most significant proposal tried to correct the water imbalance recommending that water be transferred from surplus areas or low-revenue-yielding uses to shortage areas, this to be attained within the context of national water policy.

Spain's Water Law dates from 1866; its experience in water operation and management is centuries old - the Water Tribunal in Valencia has been active since 960 D.C. (8) (9) - and at the present time, a new water law is being drawn up up-dated and attuned to modern technology.

Worldwide, water planning and management becomes increasingly important, which explains why the question is in the minds of those holding the reins of power in the various countries. The goal is not to be met only with laws and development plans, even if on a national scope; it requires an opportune institutional organization which in turn requires proper legal tools and an authority to enforce compliance.

2. Evolution of the Legal-Administrative Regimen.

Having seen the importance of water resources and problems, brief consideration will be given to the evolution and historical basis of our water legislation.

The lands discovered in America were organized under the same laws prevailing in Castille; but changes had to be made to adjust them to the new situations, and new legal standards were put into effect in the face of the de facto situations heretofore unknown. The result was the Indian Law (Derecho Indiano) which is especially significant in water matters. It is outside the scope of this study to discuss the results of litigations over irrigation ditches and water-supply lines involving the various water users, and the history of water legislation in Spain and its colonies. However, it is well to bring out a consequence deduced from the general process affecting the legal system then established: the loss of the public domain character, common to all waters from their origin - *res comunis omnium* - (10) and the establishment of a private property system over some water resources that, in substance, is a negation of the centuries-old common domain of the waters.

The civilizations where water resources handling reached a remarkable degree of progress, such as the ancient water societies in China and the Middle East, water as private property does not exist in any law subsequent to 249 A.C. Likewise, the public domain character was also contained in ancient Mussulman, Buddhist and Hindu law (11).

Ancient Spanish law incorporated the public domain doctrine over the rivers (11) and was so applied in America. Thus in 1533, Emperor Charles V orders: "Woods, pastures and waters in places and woods within domain grants that have been made or would be made in the Indies, should be common to Spaniards and Indians" (13). The well-known author Francisco Meaño, says: "Unquestionably, the laws of Castille (Partidas) established community ownership of water courses. But community ownership only as to use: regulations thereof always mention use, never domain nor ownership", adding "the Kings of Spain took for themselves the domain over waters, woods and pastures, therefore becoming royal property" (14). This is known today as "public property" (12).

State property on the one hand, and common use on the other hand. In this connection, the Spanish and Indian traditions merge. When a water law was being discussed, in 1916, Deputy Agustin Aguilera stated: "The Indians maintained that domain over the waters belonged to the tribe; that is, the water and fishing benefits were to be for all and not only for riparians", adding "the waters belong to all"(12).

From this starting point, different limitations have been gradually imposed on the original concept of public domain of the waters, especially the changes in its legal regimen, particularly during the past century, when the subject is fundamentally regulated in the civil legislation, as also in the present century with the enactment of various special laws (15).

Water management problems in Venezuela have long been the concern of politicians, jurists and engineers, as witness the number of books and documents existing on the subject*. The following systematized account is an example of material collected by interdisciplinary teams, showing an evolution in the presentation of the water utilization policy, a circumstance in itself of extraordinary value in that it vouches for and documents an authentic constant from which more than a few consequences can be deduced.

Herewith the list by dates:

Estudio para la Administración de Acueductos por Zonas en Venezuela (1949)
(Study for Waterworks Management by Zones in Venezuela).

Consideraciones Básicas para la Elaboración de un Plan Nacional de Irrigación a ser Desarrollado Durante el Período 1950-1970" (1949) (Basic Considerations for Preparing a National Irrigation Plan to be Developed During the Period 1950-1970).

Las Alternativas Posibles para las Inversiones en los Proyectos de Riego (1963)
(Possible Alternatives for Investments in Irrigation Projects).

Plan de Obras Hidráulicas para el Desarrollo de Tierras Agrícolas (1963)
(Hydraulic Works Plan for the Development of Agricultural Lands).

Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Programa 1965-1968 (1966)
(National Hydraulic Works Plan).

Informe sobre la Necesidad de Realizar un Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (1967) (Report on the Need to Prepare a National Water Resources Development Plan).

Los Planes de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Caso Venezuela 1967 (Water Resources Development Plans. The Venezuelan Case).

Hacia un Método Venezolano de Evaluación de Proyectos de Riego y Saneamiento de Tierras (1968) (Working toward a Venezuelan Method for Evaluating Irrigation and Drainage Projects).

(*) "El Derecho y la Ingeniería" (Law and Engineering) by lawyer José Loreto Arismendi and engineer German Jimenez. This is the first analytic effort made in Venezuela by two professionals of different disciplines, in search of ways toward logic and harmonious water management, and shows the need for professional integration when studying these problems.

Riego y Saneamiento de Tierras con Fines Agrícolas (1968) (Land Irrigation and Drainage for Agricultural Purposes).

Primer Informe de Avance sobre el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (1969) (First Advance Report on the National Water Resources Development Plan).

PLAN NACIONAL DE APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRAULICOS. Versión Preliminar, Diciembre 1970. (National Water Resources Development Plan. Preliminary Version. December 1970).

Programa Nacional de Obras Hidráulicas en Venezuela (1972) (National Hydraulic Works Program in Venezuela).

Venezuela: Bases de una Política Hidráulica (1972) (Venezuela: Bases for a Water Policy).

PLAN NACIONAL DE APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRAULICOS Diciembre 1972 (National Water Resources Development Plan).

The Plan's preliminary version (1970) as well as the last two above-mentioned documents already contain legal concepts and formulas for its adequate formalization, and the recommendation that it would be well to make the political decision to institutionalize water management in the light of our technical experience, our development requirements, and our peculiarities and needs.

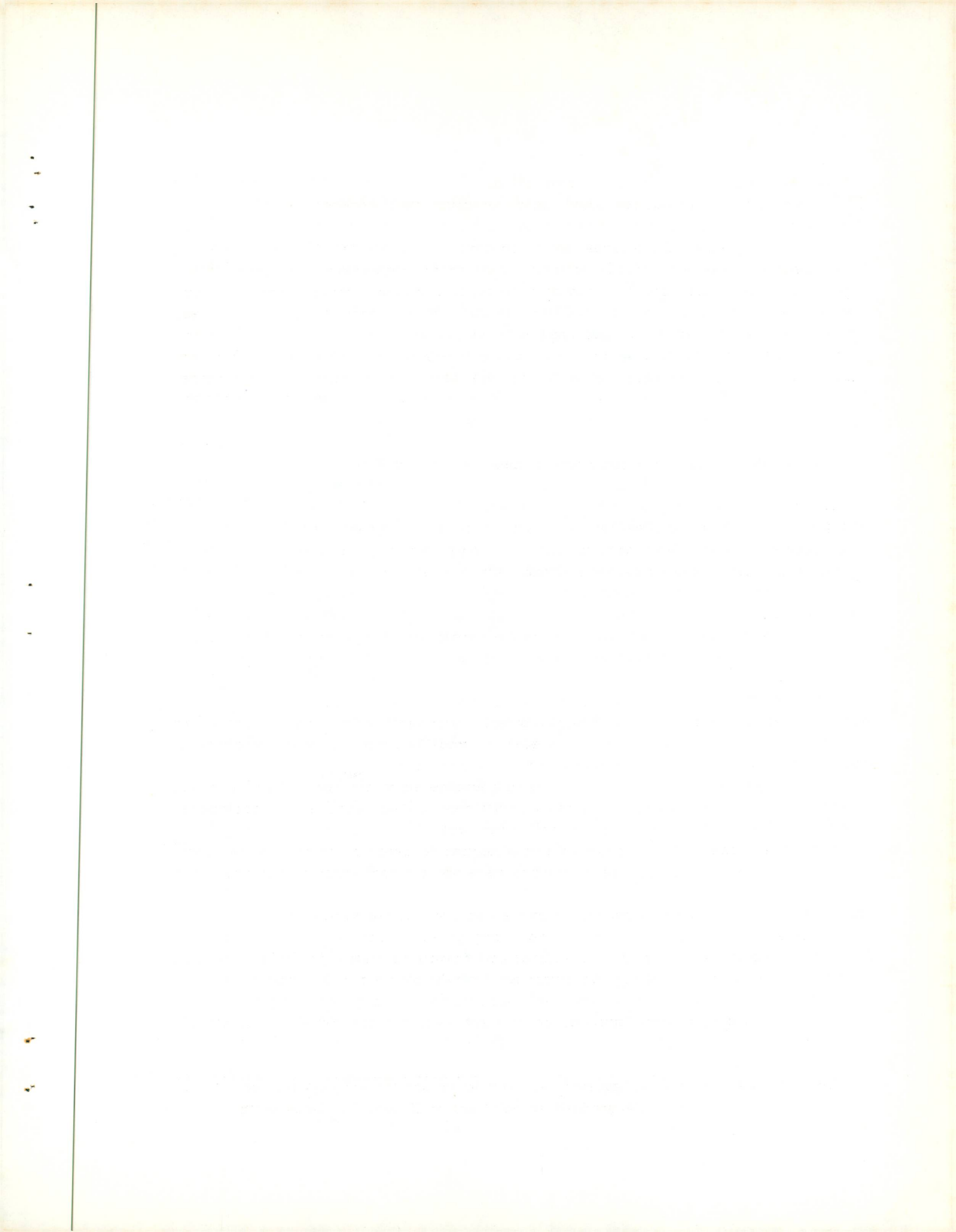
In addition to the foregoing studies that constitute a time experience, it was deemed essential to bring out the following legal tools that made possible the formulation of the National Water Resources Development Plan, which is the result of a long process of preparation and analysis:

Decree N° 492, of December 30, 1958.

Decree N° 588, of July 14, 1961, issuing the Partial Regulations of the National Water Resources Council.

Decree N° 901, of August 18, 1967, creating the National Water Resources Development Planning Commission.

Decree N° 47, of May 7, 1969, enlarging the National Water Resources Development Planning, Commission and laying the Fundamentals for Water Resources Development, Planning, Vigilance and Regulation.



diverse Regulations, Decrees and Resolutions. Based on this systematization, conclusions were drawn as to treatment of the compilation contemplated.

Furthermore, a water development plan - and no one doubts its obvious and unquestionable need - must be considered under the assumption that all existing legal and organizational obstacles obstructing its execution can be overcome, and that the structures to carry it out will be ready when required. The need for legal and organizational changes, prior to which a diagnosis and a detailed analysis of the institutional law situation was made, will condition the practical application of planned developments. Thus, the studies sustaining the Executive decision to draw up a water resources development plan, set forth the need for a law that would regulate water use and would be integrated with the Plan itself (18).

The bases for restructuring the legal-institutional water regimen have long been the subject of discussion by people concerned with the problem. The bases, inscribed in the Plan by way of prognosis, are the result of an extensive and detailed study made jointly by COPLANARH and the Institute of Public Law of Universidad Central de Venezuela*, entitled "Bases para un Estudio sobre el Régimen Legal de las Aguas en Venezuela" (Bases for a Study of the Legal Water Regimen in Venezuela), in six parts:

- | | |
|-------------|---|
| Part One: | Evolución Histórica (Historical Evolution) |
| Part Two: | Antecedentes Legislativos (Legislative Background) |
| Part Three: | Ordenación Sistemática de la Legislación Vigente (Systematic Arrangement of Prevailing Legislation) |
| Part Four: | Doctrina Administrativa y Jurisprudencia (Administrative Doctrine and Jurisprudence) |
| Part Five: | La Aplicación del Régimen Legal. Usos, Costumbres y Prácticas Administrativas (Application of Legal Regimen. Uses, Habits and Administrative Practices) |
| Part Six: | Bibliografía sobre Aspectos Jurídicos (Bibliography of Juridical Aspects). |

At the same time, an additional study considered necessary, was prepared: "Análisis de los Modelos Existentes en el Derecho Comparado sobre Aprovechamiento

(*) Under the direction of Dr. Antonio Moles Caubet (Director of the Institute of Public Law of Universidad Central de Venezuela) and Dr. Allan Randolph Brewer-Carías.

de Aguas y Organización Administrativa"* (Analysis of Existing Models in Comparative Law on Water Development and Administrative Organization).

The attempt to exhaust legal studies and research in a never-ending effort to better understand our own reality, is justified by the conviction that this is the procedure to be followed in any legal reform. This stems from an awareness that any reform implies a thorough review of laws in force and of their practical application; a study of scientific doctrine touching on the subject in discussion; and an exact knowledge of the experience to be had from comparative law.

Thus, the need for the legal study of the subject arises concurrently with the need to draw up the National Water Resources Development Plan, in the belief that the latter should rely on a legal system attuned to its requirements and making possible its application. Hence the decisive effect the future system of water laws will have on rational water development, in that it will have to shape an administrative organization within the same spirit and reason prevailing during preparation of the Plan.

This gives rise to the need to acknowledge, within the restructuring of the system of water laws, that the largest water users are the various centralized and decentralized Administration agencies, that carry out the policy of the economic sector. It will thus be necessary to define clearly the action to be taken by the State to control and coordinate such effort, wholly in accord with the sociopolitical reality, to insure a just and balanced treatment of public and private users.

The National Water Resources Development Planning Commission (COPLANARH) is responsible (Decree No. 1127 of November 15, 1972, Art. 5) for making the required studies for drawing up a proposed Water Law. This article was the object of long discussions, for experience had shown that even though a desire and a willingness had existed to draw up a Water Law restructuring the legal-institutional regimen, it could not then materialize because of the lack of a study of the legal problem and the absence of a national water resources development plan**.

Both the plan and the legal studies are now available and some experience has been had in water management as a result of the application of the aforementioned

(*) By Sebastián Martín-Retortillo, lawyer and former Central University of Venezuela professor, and Administrative Law professor of the University of Barcelona, Spain.

(**) Case presented in 1963 in connection with the draft of the "Ley de Aguas y de Autoridades de Aguas de la República de Venezuela" (Water and Water Authorities Law of the Republic of Venezuela). This work by jurist Guillermo J. Cano is based on another work by the same author.

Decree which has permitted that "as experience accrues in water management on the basis of application of legal instruments, parallel to demand and supply studies, the Plan will be enhanced, permitting the legal instruments to embody the results of progress in political and economic aspects derived from water resources development" (19).

Consequently, with the official acceptance of the Plan, the time has come to proceed with the preparation of the Water Law, a basic and fundamental need for shaping the National Water Policy. As expressly provided for in the aforementioned Decree, COPLANARH is charged with preparing the law, as this agency has an interdisciplinary team specialized in water resources development planning, and should be able to embody the best political spirit in the law, with a sense of national interest for the common benefit, reflecting the country's feeling in its search for its destiny. On this point COPLANARH attempts to postulate solutions based on criteria derived from the aforementioned long process of study and work. Nothing is improvised. Moreover, these criteria, confirmed by the experience in other countries and, particularly, by our own reality, are the ones required by our future-oriented water policy, and designed to prevent the consolidation of irreversible situations.

II. CRITERIA FOR THE LEGAL
REGULATION OF WATER
RESOURCES

II. CRITERIA FOR THE LEGAL REGULATION OF WATER RESOURCES

1. Unity of the Hydrologic Cycle.

A basic principle of water science is the unity of the hydrologic cycle. This is a universally accepted postulate whose consequences transcend the field of law which can not but embody them (20), (21), (22), (23), (24), (25).

The question is to verify a reality which, in short, assumes that all water is one and one its source, and that it is closely interrelated, regardless of the form in which it appears. The hydrologic cycle contemplates the interaction of all waters regardless of their state or location. Precipitation, runoff, infiltration, evaporation and evapotranspiration are facts and, more than a criterion, constitute a postulate derived from the substantiation of a reality. Therefore, the legal norm validating this postulate can not differentiate between surface and subsurface waters; between fresh, brackish, salt and mineralized waters; nor between thermal and spring waters. Fossil or confined waters will also have to be considered, and even artificial precipitations will also have to be regulated, as they are also within the hydrologic cycle (26).

It is therefore necessary to exclude from the legal-institutional regimen the traditional thesis according to which a distinction is made between surface and subsurface waters, and incorporate therein the new legal conception that considers them part of the hydrologic cycle, even if not excluding that subsurface waters be regulated by development techniques other than those contemplated for surface water, it being understood that such departure is only a development alternative that does not in the least change the unity of the hydrologic cycle principle.

2. Public Domain of the Water.

The unity of the hydrologic cycle principle appears closely linked to the public domain concept of all waters, the latter being but the logical consequence of the former. As there can be no distinction between the conception and the treatment of water resources, regardless of the state in which they are found, likewise there can no longer be a legal division into public and private waters, this distinction having been erased by modern technology as witness the latest comparative law. "It is necessary to dispense with the legal distinction between waters known today as public or private, by reason of their being surface or subsurface, to return to the unity principle" (22), not only as a physical fact but also as an unquestionable formula for its legal treatment.

The general declaration of public domain of the waters - which, as we have seen, is also rooted to the best and oldest venezuelan legal tradition - is moreover

the solution embodied in most recent water laws (5) (20) (23) (27) (28) that coincide absolutely on this point. The reason is obvious: only by adscribing ownership of all water resources to the Nation, can the question of management and exploitation be presented in terms of the deep-felt social demands to be met by them. This is explicitly shown in the Peruvian legislation that says that water management will attend to the social interest and the country's development. Social interest is construed to be the prevalence of collective over private benefit and the Nation's benefit prevailing over all.

This is a basic point that, however, requires accurate defining.

In the first place, it has to go on record that the declaration of public domain of all waters is established postulating also the recognition of its public use - for given purposes - on the basis of the deep-felt social sense attached to such uses. Additionally, the public character of all waters is not an obstacle to the recognition of the private sector's right - not ownership - to their use when rain, spring and brook waters are involved, under given conditions. This circumstance directly benefits users of small volumes of water.

In the second place, the acceptance of the principle that channels fall within the public nature of the waters, forming an inseparable unit, with, however, some exceptions for elementary reasons. In rainwater and brook channels, for example, notwithstanding the public character of all water resources, private ownership has to be accepted. In such cases, the law determines where the public domain begins in the channel on the basis of a given tributary area (1000 ha is the experience in developed countries) in order to determine the exception. In steeply-sloped mountainous areas and in zones with little or no development, the tributary area can be increased or reduced, as the case may be. On the banks the public domain will be determined on the basis of a water-covered area based on the volume of flow during a specified return period; in some countries for practical reasons, this period is two years; in others, however, they have gone so far as to consider it to be the one of maximum flood; there seems to be confusion between the channel and the flood-affected areas (20). In Venezuelan law it is traditional to admit a right-of-way or protection on the edge of the bank in addition to the channel (29) (30). In this connection, the need arises to declare the beaches public property, following the law-established trend, and the fact that coastal waters are considered sources of supply and as such to be treated as water resources as a result of modern water-desalting techniques.

To declare all water resources public property, does not in any way assume that private persons can not have genuine subjective rights over their use, guaranteed and protected by the courts. The concession is the adequate legal instrument for exercising the subjective right of use, with the understanding that it is a utilization right, a development right and not an ownership right.

As a final observation on this point, the general declaration of public character of all water resources, would cause no obligation to indemnify on the part of the State, as regards waters and channels heretofore private property for the elemental reason that it is not a case of supposedly forced expropriation but a change in the legal system applying to some property, made on a general basis by the Legislative Power. It is a situation in which evidently there are no acquired rights. Hence, all water resources developments and uses exercised prior to the proclamation of the Law, will have to abide by the provisions applying to concession applications and grants. Water use violations will constitute grounds for not granting the concessions and instituting appropriate legal action. (17)

Water resources are therefore public property for general use and benefit and meeting the country's requirements.

3. Water Resources Development Planning.

In the same way that the unity of the hydrologic cycle is closely linked to public ownership of the waters, the regulation of their development through a new legal-institutional system should be carried out in accordance with the water planning principle. Therefore, the Water Law should establish the development planning system, and institute a national water resources development plan, as an essential step to bring about effective compliance with and application of the law. The Plan should also embody the spirit of the Constitution insofar as prescribing the planning instruments (31) (32) to impel the rational economic and social development, and attending to the defense and conservation of the country's natural resources. Water being among the most important, the Law will have to show the phases and levels through which planning will have to pass in order for the water policy to be implemented in all aspects: technical, political, legal and financial.

Water planning should also be established as an activity inherent to the National Planning System; consequently, the Plan and its successive revised versions should adhere to the strategies and directives established in the country's Economic and Social Development Plan. The Law should stipulate the Plan's characteristics: national, transversal, sole, integral, prospective, long-term and dynamic; also its objectives; so that both - Law and Plan with the same spirit and reason - can provide the bases for the water management organization. Law and Plan are different instruments with a common goal: to shape the National Water Policy.

The Water Law as related to the Plan should provide for the latter to include the general strategies and directives of the Water Policy, available volumes and possible demands in time and space. This will require balancing the country's available supplies and possible demands. The Law should also provide for establishing a permanent inventory of available supplies, an up-to-date consumption record,

and a periodic study of demands and of the bacteriologic and physicochemical conditions of the water. Thus, the Water Law would contain the fundamental elements comprising the Plan. Moreover, it should establish requirements and procedures for declaring water reserves in terms of the national interest, with the understanding that each one of them will have its own, singular development characteristics.

Compulsory compliance with the water policy should be instituted for all water-related works investment programs, and these should fall within the scope of the national economic and social policy reflecting regional-type trends and those of the economic sectors. Therefore, the Law should provide for coordinating the socio-economic, regional and sectorial policies with the water policy. It should also provide for impeding any type of development in violation of National Water Resources Development Plan provisions.

Finally, there is the question of the legal formula through which the Plan will be officially approved. The Water Law will provide for formalizing this requirement - Law or Decree - and consequently the authority responsible for its approval. The Plan is expected to have legal force.

It is now generally recognized that water resources development planning should be included in the pertinent laws regardless of the political system governing a country.

The Hungarian Water Law of 1964 says, textually: "The bases for the planned development of water resources is the Master Water Management Plan", adding: "The Master National Water Resources Development Plan should be considered in the preparation of the tasks included in the annual long-term plans of all the water-related sectors of the national economy and should serve as the basis for preparing the regional development plans". It goes on to say: "The Master Plan should determine the systematic development of the water resources in tune with the demands of the national economy and the environment, and in accordance with society's material and cultural evolution".

The Czechoslovakian Water Law of 1955 says: "The State's Water Resources Development Plan, approved and promulgated by the government, constitutes the Master Plan for all action of the sectors of the national economy involved in water operations, as also for regional and urban planning. It is one of the basic documents for the preparation of prospective development plans of all sectors of the economy, as regards water requirements and other water-management related measures" (34).

Other market-economy nations have also incorporated in their water legislation, provisions that more or less coincide with the foregoing. The German Federal Republic's Water Law for example, provides a link between water plans and regional economy (34).

In the United States of America, the Water Resources Law of the State of Florida, held as "the most integral statute recently promulgated" in that country, specifically instructs the State Natural Resources Department, to prepare a water resources development plan, that will have to be considered in granting permits for water resources development and assignments during shortage periods (35). The Texas Water Plan, prepared by the State Water Development Office in 1968, recommends, among other things, that its financing plan be adopted by the State Government and the State Legislature, insofar as State investments are concerned; that the financing plan be submitted to the people for approval at State elections, which would mean a tacit approval of the Water Plan; that the Congress and the President of the United States recognize the Plan, and subsequent amendments thereto, as the general guide for future water and soil resources development in the State of Texas. Congress is asked to provide the necessary funds and to amend Federal laws affecting the Plan's development (36).

The foregoing evidences the need to institute a water resources planning system, on legal grounds, in the light of the obvious national need, a situation that coincides with modern trends on the subject embodied in water legislation in general.

4. Water Management Unity.

The National Water Resources Development Plan, as the fundamental instrument of the management organization controlling the water, ensures a balanced use of the resource. Therefore, from the institutional point of view, a management structure is also required, fundamentally charged with enforcing compliance with the Plan's strategies, particularly water management unity. On the basis of this premise and of previously analyzed criteria, national water policy management, taken as the action involving planning, granting, regulating, controlling and keeping vigilant in connection with water use and protection, should be the responsibility of a Sole Water Authority, which would be a modern management systems organization to be entrusted with the coordination of the national water policy and allocating and managing the water. This authority should be a top-level decision agency so placed that it can coordinate the activities of the various Administration agencies toward a common converging point.

The existence of a Sole Authority managing the water does not necessarily mean grouping under one organization all entities involved in water resources development, as it is neither functional nor does it seem reasonable for the Authority's components, to encompass all economic sectors - because of their number and their varied activities - in which water plays an important role. Furthermore, even if the agencies were to concentrate, existing coordination problems would still remain unsolved, and consequently the planning work would be lost or insufficiently done as there would be too many activities to attend to inherent to the various water-using economic sectors.

The Sole Authority, in accordance with the National Water Resources Development Plan, would be charged with: water resources planning; water allocation to the various users; vigilance and control; and consequently the Plan's evaluation and its periodic revision. Additionally, by express legal mandate, this Authority has to be consulted on a preceptive and binding basis, on all matters committing water resources.

The regimen to be used between the Sole Water Authority and the competent and private water-using agencies, even though imposed by law, has to be based on "active coordination". This is a system for harmonizing Plan strategies with basic information programs as well as any other carried out to implement the execution of water-related works and their development. The Law will establish directives for this coordination by means of "concerted action programs" which will be drawn up as provided in the Law's regulations.

The execution of water-related programs would be carried-out by sectorial and regional entities in charge of the respective development programs, but the entity responsible for long-term planning is the Sole Water Authority, which will coordinate by formulating the programs and maintaining control of their implementation, as coordination alone at Plan level among the various competent agencies in water questions is not sufficient nor does it ensure adequate use of this resource.

Without considering other related experiences, it would be well to remember the United Nations' recommendation: "... the need to have a State central office determine the general water policy and coordinate water resources development. By creating this central office, the developing countries can avoid the proliferation of water-regulating agencies" (*)

Many alternatives have been proposed for maximizing water use by coordinating all water-using public and private agencies. Some proposals involve coordination and planning instruments for water-use vigilance and control through licensing procedures. These have been more bureaucratic than operational because of lack of use-orienting political power in the absence of a Water Resources Development Plan which would permit the "administrative action" (gestión administrativa) of the various water-using agencies. Another alternative proposed grouping most - if not all - of the institutions involved in water questions, into an agency along the lines of the Water Resources Secretariat of Mexico. In this particular case, the Sole Water Authority is a planning and acting (gestión) entity with respect to all - or almost all - water-using agencies.

In Venezuela, the Public Administration Commission has presented institutional alternatives within the public sector "Renewable Natural Resources", for water handling and management, taking into account that not only the farming development

(*) ONU. Resolution 1710 (XVI) (IV.B) of the International Hydrological Decade, 1961.

sector uses natural renewable resources and consequently water, but also the industrial, health and transportation sectors, among others. Another alternative suggested the creation of a "Superior Water Council" adscribed to a service Ministry.

Summarizing: institutional solutions depend a great deal on the peculiarities and the state of development of the water resources. This criterion is very important when expressed jointly with the assertion that a country's development may depend on available water supplies. When these are scanty or poorly used for lack of timely foresight, water requirements would be met only with highly sophisticated systems, dependent largely on technological progress in this field, or strict compliance with rationing rules. The result is concentration of considerable political power in the hands of those managing water resources.

Intermediate situations seem advisable. For example, a more or less decentralized authority would be made responsible for water action (gestion) and handling in the various water-using sectors, but establishing a sole managing authority charged with overseeing and controlling compliance with the water policy expressed through a national water resources development plan with legal authority and political power to enforce compliance.

The Sole Water Authority is a top-level agency of the Public Administration, linked to the higher decision-making echelons of the Executive Power, inter-institutional in its formation and supported by an interdisciplinary office capable of establishing the National Water Policy, formulating and revising the Water Resources Development Plan, granting use and development concessions and adscriptions, and studying and proposing any instruments required by the legal-institutional regimen for managing the resource in all Administration fields. To meet these objectives, the Sole Water Authority has to oversee and control compliance with the Plan; allocate water at the source by granting concessions and adscriptions or through preceptive opinion binding on the Administration; analyzing and ruling on the various sectorial and regional agency programs; establishing the price of the water; maintaining the demand-supply balance, considering not only available and feasible volumes but also issuing directives for maintaining the quality of the various uses; establishing use priority strategies as regards their repercussions within the national or regional scope; and finally, actively coordinating both the actions involving water and its relation to other natural resources, to which it is inseparably bound, as well as the relation between water resources planning and the country's national economic and social planning.

In line with the above, the future legal-institutional regimen should be very accurate on this point, defining functions precisely and clearly as well as its relations with the various public entities, setting limits to competences among them, and with associations and communities of private users, related to water management and exploitation (39) (40) (41).

5. Development Regimen

Along with common uses shared by all, which consume practically no water nor change its condition, and the exercise of which should be made compatible with the right of all to use the water, are the special and privative uses originating and entailing subtraction or deterioration. This is unquestionably the most important use of the water, the utilization par excellence, that can only be allowed through a management concession (14) (44).

Furthermore, in accordance with our classical legal tradition, this implies giving up any type of formulas involving a hypothetical right to use water based on geographic locations - riverside property, for example - or a consolidated use that might generate the right by administrative prescription.

The concession is the way to exercise the use of either surface or subsurface water. On the basis of the fundamental premise that water resources development should in any case adhere to the Plan's norms, concessions and adscriptions are to remain subject to its provisions. In this connection, no concession grants will be made, nor any type of utilization will be permitted if not in accord with Plan provisions.

As it is common in our country for juridical persons other than the State: Municipalities, Regional Corporations, Autonomous Institutes or Public Enterprises, to utilize water resources, the concession regimen requirement is also extended to them. Only when the Central Administration itself utilizes water resources - for example, irrigation developments run and operated by a Ministry - it is established that the Executive will formalize the respective volume "adscription" to the Ministry whose legal regimen will have to fully coincide with that of the concession. However, it should be clearly established that when the Central Administration transfers works to decentralized enterprises or public, private or mixed entities, the legal-institutional regimen should provide for the adscription to automatically become a concession.

Definitely, these State undertakings are water utilizations and it seems neither just nor reasonable to exclude them from the obligation to comply with the Plan's provisions.

Management concessions will also be necessary for any work in public channels or implying occupation of river banks.

Neither concessions nor "adscriptions" grant ownership over water resources; they only permit and ensure utilization under the terms of the grant. Hence the importance of accuracy in the terms of the concessions. In this connection, it is

essential to consider the nature of the utilization and any present and potential uses downstream. Consideration of present uses permits harmonizing present situations. Consideration of potential uses downstream, provided for in the Plan, is also a deciding factor in the solution of problems, which also require direct consideration, to keep them within bounds and thus prevent them from becoming limiting factors to water development and utilization.

The duration of the concession should also be determined, in accordance with the type of utilization, it perhaps being in order to shorten the term now contemplated (29). The concession should be rescinded for non-compliance by the concessionaire of the conditions imposed by the Administration or for specific and proven reasons of public interest (20) (28).

Likewise, a system of penalties should be established for violations by the concessionaire of provisions governing use, volume used, and quality protection. The concession may even be revoked for serious infractions or recurrence of the same violation. In case of rescission for reasons of public interest - recovery or anticipated reversion of the concession - the concessionaire will be indemnified for the expenses incurred in any water-utilization constructions, plus damages, but computed exclusively in terms of the time that he is deprived of the use and the real volume of flow that he would have utilized.

Finally, the onerousness of the concession and its reversion will be determined, in any case, in terms of the works constructed by the concessionaire during the duration of the concession. After the Law is enacted, unauthorized (without a concession) water utilizations by legal or natural persons, will be penalized; and if a definite prohibition is decreed, it would constitute no grounds for claims by the user.

6. Water Use Priorities.

The basic element in any utilization system is the determination of use priorities. In this connection, the tendency should be, in practice, within the widest possible scope, toward multiple water uses, as determined in the National Water Resources Development Plan, without, however, forgetting that water is indivisible in the sense that any use or allocation in which it is involved, affects all existing or potential uses.

Traditionally, preferences more or less rigid (45) had been established on this point with respect to the graded determination of the various types of utilization in terms of allocations. However, this formula does not seem proper today, as regards its possible general validity, since the establishment of priorities is eminently flexible, conditioned by temporary and spatial circumstances. Perhaps today some

uses may have preference over others, but this may not be valid in the immediate future, and may even vary at the same time from one region or zone to another. So much so that the recent Peruvian water legislation maintains that the determination of "preferences" or priorities may be modified within the general utilization policy, adhering to the typical characteristics of each zone or region, with the object of conserving the biological balance (20).

It would thus seem in order to leave the concretion of this subject to what the Plan determines, though establishing the general principle that the water supply to population centers is priority in all events. In this way water allocations to urban or rural populations, including domestic, municipal, commercial, industrial, or service requirements, inherent to their operation as urban units, should have priority in space and time, over any other possible utilization, although Municipalities should not grant industrial permits to large consumers located in water-shortage zones as indicated in the Plan. Moreover, if in a given zone the water used for other purposes is needed to meet urban requirements in another zone, this demand should be met by transferring water from the former, provided all supply possibilities have been exhausted within the demand area, thus maximizing use.

In this respect, the logical priority given to the supply of populations does not imply detrimental treatment of other users, since water use should be regarded as a joint national activity. Irrigation and industrial uses would take second place, as the case may be, in terms of the approach to regional development and to the place where the utilization is contemplated. In any case, the large water-consuming industries should be located preferentially where they do not aggravate shortage and supply problems (5) (20) (23) (27) (28), in accordance with the location that in this respect is indicated by territorial regulation.

7. Value of the Water.

Water has a value. This is proclaimed by the tenth principle of the European Water Charter published in Strasbourg in 1968 by the Council of Europe, which adds categorically that this value should be recognized by all.

In line with this criterion, the legal systems of various countries have established different formulas - rates, fees, contributions, etc. - reflecting the need to materialize in practice the value assigned to water, as well as the costs inherent to its rational consumption.

The value of the water is related to the available volumen, its quality, its power potential, and the possibilities for regulation and control; and if consideration is also given to the constant increase in its utilization, the variation in its value in time and space becomes evident. Only an unlimited abundance of water could impose a value approaching a "non value" (46).

Water resources being the result of the hydrologic cycle, and considering present technologic, physical and economic limitations, their supply is restricted. To understand the significance of this assertion, it should be kept in mind that precipitations constitute the theoretic total of an assumed water supply in a given basin, but rain does not fall uniformly in time and space; additionally, it occurs in long and short periods within the span of a year. Furthermore, the runoff process is only partial, leaving a large natural supply during large-precipitation periods, particularly during the months of heaviest rains. Moreover, it may even happen that no runoff at all takes place. On the other hand, the supply problem may be aggravated for lack of physical means to store surpluses which on their part can cause adverse effects. Obviously, to have water on demand requires costly investments in regulation, control and protection works.

These limitations become more acute when consideration is given to the fact that not all the water stored for use on demand can be utilized. Some of the available volumes, either for physical (dissolved minerals) or bacteriological (contamination) reasons, are not usable without the necessary conditioning investments. This loss of quality-impaired water is not economically recoverable, even if made feasible by technological progress. Nevertheless, situations might arise calling for political and social decisions to use such waters regardless of development costs. Many regulation works make possible the protection of extensive areas, thus lessening the effects of water surpluses, such investments being justified by the resulting economic and social benefits.

Another of water's intrinsic conditions is the relation between the natural or regulated volume and the elevation differential between the catchment site and the place where it will be used and subsequently discharged; in some cases, it can be used directly in power production or simply gravity-conveyed to the consumption site, thereby economizing power.

Before going into the methodology for establishing the value of water, it would be well to define the terms value, cost, and price: a) Value * represents the resource's grade of usefulness and importance in economic terms, not only because it might be used for several purposes but also because of its own characteristics at the site of development; b) cost reflects the product of the investments required for utilizing the water; and c) price is the amount charged for its use; it may be more or less than the cost, depending on the policy applying to the economic sector where users are located (35) (47) (48) (49).

The factors defining the value of water at the development site, may be expressed with variables which, combined in a given formula, permit determining the "real value" (V_r), that is, the value that will be established in the concession, and

(*) The water rates regulations of the "General Water Law of Peru", in showing rate components, economically quantifies the use concept of a State-owned resource.

which the concessionaire will have to pay, expressed in a value unit by a volume unit (50).

The real value is computed with the following formula:

$$V_R = (V_0 \cdot X_g) (1 - X_1) (1 - X_2) (1 - X_3) (1 - X_4) (1 - X_5)$$

in which

V_0 = a basic and sole value for the entire country. The basic value is the reference for determining the real value at each one of the sites object of a concession. It may vary in time, as more is known about the variables comprising the formula or by substantive technological changes.

X_g = a variable which gives consideration to the shortage or abundance of the source object of the concession. This variable would be less than the unit in case of abundance, and could become as small as may be considered in order as available volumes become larger; in case of evident shortages, it could be greater than the unit. Its just magnitude can be established only in accordance with the priorities established in the National Water Resources Development Plan and the Regional Plans for Economic and Social Development.

X_1 = quality. When the quality of the water at the concession site does not involve restrictions for its stipulated use, the variable will tend to become smaller because no special utilization investment will be required; on the other hand, it will increase as the quality of the water prevents its utilization for a larger number of uses, until the value approaches the unit for highly polluted waters. As for multi-purpose concessions, consideration will be given to the use having the highest quality requirement.

X_2 = efficiency of the runoff regimen at the site of development versus demands. When, statically, the dispersion between the medium values of seasonal periods is small, the water course is said to be efficient. The variable will tend to decrease at the utilization sites of efficient rivers whenever flows agree with demand; and will become increasingly larger when a river is not efficient and its flows far from meet demand requirements.

X_3 = efficiency of regulation and control works. This variable appraises specially the relation guaranteed volumen-demand and amount of investments required for storage works at development site. With small investments and high guaranteed volume ratio, the value of the variable will be small; on the contrary, it will be close to the unit as investment requirements grow higher and performance declines.

X₄ = potential power. When there is a small elevation difference between the development and the utilization sites, the number will be very small. If demand is at an elevation higher than that of the utilization site of the concession, the expense to reach the higher level would have to be imputed to the operation cost of the system, as will be seen when cost is discussed. Within the water policy management and in connection with the power policy, a decrease in the value of the water could thereby be considered when there are other power sources at the site of demand, representing an economically valid alternative to meet demand.

X₅ = induced additional benefits other than those concretely derived from utilizing the water at the concession, either because it is so contemplated in the project itself or because they had been thus anticipated by the integral development of the basin at the concession site. This variable would increase to a value close to the unit when the additional works-induced benefits would constitute the necessary complement for the development of the area; and would decrease with decreasing benefits; and in case of no benefits, it would be as small as considered to be in order. Basin conservation could be included among induced benefits, when this is provided for in the concession in accordance with its respective regulations.

Summarizing the foregoing: Water has a value which it acquires through a number of characteristics of its own at the development site. In spite of deriving from an economic fundamental - water's relative shortage - this concept is nevertheless extremely important in that it is linked to the very philosophy of planned water resources development, and moreover, from a practical point of view, it is one of the ruling instruments in the development of a water policy.

For a better understanding of the financial aspects implicit in point 8 Water "Gestion" and Management System the "cost" and "price" concepts will be first analyzed. "Cost" reflects the product of required water development investments; "price", the amount charged for its use. It must be kept in mind that through price, links are established between the development policy of the various sectors of the economy and the national water policy.

The "cost of the water" to the concessionaire, would be the value added to the "real value" (VR) of the water at the concession, plus the total cost incurred by the concessionaire to bring about the use of the water in the terms established in the concession, or to make it available to beneficiaries-users as required for them. The cost of the water would be the total development cost in monetary units multiplied by volume units and can be expressed with the following formula:

$$C = VR + (C_c + C_{tp} + C_{cd} + C_d + *C_r + *C_{tv}) A_m$$

in which:

- V_R = "real value" of the concession, established in accordance with preceding formula.
- C_c = catchment cost: Investments in catchment works, and operating and handling expenses in connection therewith.
- C_{tp} = cost of pre-treatment, derived from the investments required to put the waters in usable condition for concession purposes, as well as operating and handling expenses of the necessary equipment.
- C_{cd} = cost of conveying, derived from investments costs and operation and maintenance expenses of all installations used to convey water from the development site to the demand site.
- C_d = cost of distribution, derived from the investments required to deliver the water, if that were the case, to beneficiariers-users, as well as any other expenses incurred in handling, operating and maintaining the assets in operation.
- * C_r = cost of collecting waste waters and conveying them to the treatment or effluence site, whichever the case, including maintenance and operating expenses additional to investment costs.
- * C_{tv} = The cost of the necessary effluent treatment, to comply with the general water quality conditions established in the concession. It would include investments costs in necessary installations, and operating and maintenance expenses in connection therewith.
- A_m = the factor derived from management expenses of the entire system. In any case it would be a number greater than the unit, the magnitude of which would be established in each case through economic studies of the project.

When establishing the value of the water per volume, two things should be considered: The amount really "consumed" for urban supply service concessions, and extraurban industries and irrigation concessions; and the total water "used" or necessary for power production, navigation or cooling purposes, as also the water necessary for recreation and fish culture.

Either for national interest or for integral water management convenience, it could be in order for the State to construct some of the works directly, in which case the costs not incurred by the concessionaire would be added to the value of the water

at the concession. This category would include waste water treatment costs variables (C_{TV}^*) and conveyance costs to the effluent site (C_r^*).

"Pricing the water" is the way to recover totally or partially the costs incurred by the concessionaire to put it at the disposal of each one of the beneficiaries-users. This "price" which may be subsidized by the State in accordance with the policy established in the economic sector in which the beneficiary-user is located, will be expressed in differential rates when the beneficiary-user can be individualized; otherwise, the State will pay this subsidy, which should be clearly calculated to show the fiscal sacrifice, in terms of the social benefit that the State wishes to extend with this service or use of the water. The beneficiary-user should also be made fully aware of this sacrifice and of the need to be economy-minded when using water.

8. Water "Gestión" and Management Regimen.

The detailed analysis of water works investments programs and budget-programs in compliance with the water policy, could be carried out by various entities or by a sole management unit which would be responsible for almost all of the water management and use "gestion", the Sole Water Authority having full "mission" and power, keeping in mind the problems previously discussed in point 4, under "Water Management Unity". Evidently, it is impossible to assemble in one organization all the management entities involved in water use.

It is essential for investment programs to be executed within coinciding criteria, by an interdisciplinary team having representatives from the water-consuming agencies, to ensure compliance with the Plan's strategies and directives, and that the investment programs will really be the best means to attain compliance with the national water policy.

A need thus arises for an institution which would be charged fundamentally with preparing a "sole investment program" for the various sectors, regionally detailed, with a ten-year horizon, divided into two five-year stages. The first one would cover projects duly evaluated and ranked; the second, projects duly consistent with directives of the General Economic and Social Development Plan and the National Water Resources Development Plan.

This task would be carried out by a supporting agency under the direction of the Sole Water Authority, which could be called "Interinstitutional Committee for Preparing the Sole Water Works Investment Program". This would ensure an impartial interpretation of the economic and social planning as regards funds allocation, and also that the investments are the true expression of the water policy. The legal-institutional

(*) Components C_r and C_{TV} are not necessarily compulsory for the concessionaire but only when so determined by local conditions and expressly considered in the concession.

system should provide for the Committee to be adscribed to a "service entity" and to be aided by the Sole Water Authority. Once formulated, the program would be submitted to the latter for analysis and approval and final presentation to the Executive for approval.

In fact, the following information is required: indication of the institutional machinery for preparing the projects; constructing, handling and operating the water-related works; and charging for the service, as compensation for delivering water directly to the users or for the direct benefits derived from the protection against the effects of the water. As Venezuela is now facing a thorough administrative reform (37), it seems risky to propose a definite solution with respect to the "gestion" and water handling regimen, which will depend largely on the combined political decision for the country's entire administrative system.

However, because of the peculiar characteristics of the institutional water system and the need to collect both the value of the water at the time of assignment as well as its cost and the retribution equivalent to the benefits derived from the protection works against the effects of the water, the legal-institutional system that is prescribed should provide for the institutional means for "gestion" and handling the water.

Project preparation and works construction could be entrusted to a "specialized entity", or competences and obligations spread out among the water-using agencies. Nevertheless, different situations could arise, depending on whether a one-purpose or a multi-purpose work is involved. In the first case, provision should be made for the execution of the works to be entrusted to the agency whose competence has been acknowledged, including the exception that the State can entrust execution to the Ministry's "specialized entity". At all events, operation and handling would be exercised by the agency having a specific jurisdiction. In the second case, the means should be provided for the Sole Water Authority to take action to bring about a concertation prior to the granting of the concessions among the various water concessionaires-users. In accordance with the result of the concertation, the project and the construction can be assigned to (a) the agency providing the largest financial contribution; (b) the agency showing the most interest in executing the works; (c) the "specialized entity". Should the Sole Water Authority fail to attain a concertation among the interested sectors, the best solution would be to have the works executed by the "specialized entity".

As regards operation and handling of the works (with or without concertation) three alternatives can be considered: (a) each water-using agency operates and handles its respective flows; (b) a concertation is brought about among the water-using agencies so that one of them takes on operation and handling; (c) the "specialized entity", by resolution of the Administration, operates and handles the works. The text of the agreements and the respective precise details should be shown in the concession

or concessions granted.

Finally, keeping in mind the service collection peculiarities or respective retribution for protection against the action of the water, it would be well to consider two situations: First, collecting from concessionaire-users; and second, collecting the just price of the water from ultimate users or from beneficiaries of protected areas. For the first situation, two types of solutions can be fundamentally considered: a) creation of a decentralized agency, with bookkeeping and collecting responsibilities; or (b) giving only the bookkeeping work to the "specialized entity" which would turn over such records to the Public Treasury for collection.

In any case, provision should be made for the bookkeeping to be done by the "specialized entity", which would have to specify the origin and destiny of the funds on the basis of the periodic and systematic information that has to be furnished by the various agencies engaged in the construction, operation and handling of the works contemplated in the "Sole Program". This accounting would establish the necessary basis on which to decide to formulate or amend, if necessary, the five- and ten-year programs, by the "Interinstitutional Committee for the Preparation of the Sole Water Works Investments Program".

The collection of the just price of the water from ultimate users, should be made preferentially through decentralized agencies or State corporations, which would manage the water aliquot of the various sectors.

The last aspect to be considered is basin conservation and management, including therein maintenance and quality improvement. This work as well as maintaining a permanent catalog of the water-related works constructed in the country, would be the competence of the "specialized entity".

9. Water Protection Regimen

Water resources regulation has been circumscribed traditionally in all countries, including Venezuela, to the establishment of norms regulating directly their development. Today this is evidently insufficient in that the requirement is not only regulation of direct utilization of the water but also protection and restoration, to prevent impairment, and insofar as possible, quality improvement. This is due to two basic reasons: First, the conservation of the environment requirement, an extraordinary and far-reaching subject, which needs no introduction. In the second place, the requirement - an elemental postulate in water resources treatment - that ultimate and potential utilization be not conditioned by effluents which if not too significant today, their consequences are really difficult to foresee with regard to the limitation they impose on future utilizations.

On this point, water quality standards are to be established, conceived with a realistic criterion, flexible and radical at the same time, in the belief that this is one of the gravest problems faced today by the water resources management.

In support of this thesis, it should also be noted how the legal water regulations prescribed today contemplate not only the development regimen but also quality protection (51). The consequences of quality impairment should be a major concern. It constitutes a health and sanitation hazard, diminishes supplies, disturbs the ecologic balance, and impedes or difficults the rational and orderly development of water resources, seriously obstructing the economic and social development of the country. Consequently, technical and legal standards are required to prevent and control pollution, and thus impede quality impairment. The Law should therefore provide basic elements for setting quality standards for the effluents of the various water users (52), and protect people downstream or along sea coasts, in accordance with an overall conception of territorial regulation. Quality limits will be imposed through resolutions, regulations and statutes, as the case may be, in accordance with provisions that in this respect may be established by the National Water Resources Development Plan. And in accordance with technological progress in this field, a periodic revision of those conditions is necessary, to maintain quality standards, and even to consider the possible reuse of the water (53) (54) (55).

At this point, a detailed definition is required of administrative competences relative to quality control that should apply not only to private sectors but also to the various public entities that produce effluents; and consideration and regulation of dry storage of contaminating materials in areas specially equipped with the required control and safety elements, to avoid polluting water or land that could be developed today or in the future.

10. Protection Regimen against Water Effects .

The legal regulation of the waters should also consider the protection system against their effects. This is flood prevention on the basis that flood-prone areas are definitely part of the natural run of water courses, in the same way that river channels convey normal waters. But land in flood-prone areas, is generally favorable for various beneficial uses. This gives rise to a conflicting situation between water resources regulation and development of these areas, problem that should be solved in accordance with a harmonious regulation concept of the flood-prone plains even at the expense of imposing the respective limitations on proprietors.

The question then is to proceed to regulate the zone, so that any protection measures taken, form part of the general regimen for the development of water resource in "flood-prone plains".

At this point, it must be acknowledged, however, that we do not now have adequate and coherent regulations to solve such problems, because, in the words of author Meaño "... those improvement and drainage organizations have been considered by other legislations a subject of administrative law* and therefore removed from the scope of private relations and carried to the rank of administrative function" (14). Thus the future legal water regimen should establish institutional elements to ensure a reasonable use of its areas of influence and the circumstances in which such utilization is permitted. This is a question that in practice will have to be referred to each particular case, establishing at the same time control over the measures taken, as well as the obligation to contribute to the cost of any protection works, proportionally to the benefit received, as proposed in the section "Value of the Water".

11. Development Regimen and Basin Conservation

As a relatively renewable natural resource depending on how it is managed, water is closely correlated to other natural resources, especially land. Water resources conservation sometimes requires the adoption of soil conservation measures. This is one of the principles that should inspire the reform of the legal-institutional water regimen.

Today, water protection regulation legislation also affects soil utilization regulation, imposing specific conservation work. On this point there is an extraordinary lack of effective cooperation among agencies with competence over the conservation process, the general impression being that there is no possibility of enforcing compliance with their decisions.

The problem, as is known, relates mainly to erosion, in connection with which the corrective measures to be taken will depend on the critical degree shown. To this end, and through the declaration of the respective perimeters bounding the protection zones, a close connection would be established among the various renewable resources, especially the water-land-vegetation cover relation. Protecting the land is not only a way to avoid damaging soils fit for agriculture, or urban zones, but also a way to ensure development of the resources and the works which are so directly affected by the destructive erosion process. On the other hand, water-utilization works could affect the utilization of other resources as would be the case of dam spillways or the silting of natural channels.

Basins are not only protected as an erosion-control measure, but are also adequately managed to improve the seasonal runoff regimen, with all its attendant

(*) This is not the case in Venezuela where legislation on the subject is contained in the Civil Code.

benefits. Moreover, thanks to the basin management measures within the concept that considers water a product of the earth - in an acception that includes not only the soil but also the vegetation cover - the land, the vegetation and the water are protected (56).

Another approach, equally important, in connection with rational use and conservation of water resources, entails the obligation of users to progressively improve their technology and thus increase efficiency; in other words, to have the same volume of water cover a larger service requirement or meet demands with frugal responsiveness. This does not imply rationing water but only making better use of it.

Finally, it is pertinent to refer to major water-utilization works as modifying agents of the natural ecosystem. In this sense the law will have to be sufficiently clear so that, prior to any construction, the project is investigated to obtain information on possible effects of the works and thus take proper measures to lessen harmful effects and stimulate favorable ones (57).

It is very important to keep in mind that water bodies are sources of low-cost animal proteins; consequently, in scheduled constructions it would be well to provide for fishing on a commercial (if possible) as well as a recreational basis, on the general assumption that man's welfare is closely related to his use and enjoyment of nature.

12. Development Regimen and Territorial Regulation

A final question for discussion is the relation water-land use regulation. On this point, it is essential to remember a general principle, resulting from a water policy stand on a national scale: water resources should be used where required by the greater general interest (58) (59). This opens the way to a water policy allowing interbasin transfers, as required.

Having established the above premise, a number of partial consequences already materialize. In the first place, where irrigation developments are involved, the Law must authorize, as special treatment, a water-irrigation link: the two are not isolated properties, independently appraisable; the two make up a unit, so that, legally, independent treatment is not possible.

Thus, water resources regulation substantially affects the complex territorial regulation problems, construed, in the widest possible sense, as the geographic expression of a nation's political and social policies, not restricted only to determining urban areas but also orienting and regulating their development;

industrial location - urban or extraurban - classifying it in terms of water resources development according to water requirements; and irrigation agriculture needs based on crop zoning, with due regard to climate and soil capacity. For these requirements, the infrastructure of the water works constitutes a basic and elemental estimate, that compels linking the water resources utilization problems to territorial regulation action.

III. WATER LAW PREPARATION
PRINCIPLES

III. WATER LAW PREPARATION PRINCIPLES

The "Criteria" expounded in the foregoing chapter should be treated in the future legal-institutional water regimen. The new law should have the following characteristics: (a) be in line with the national reality, (b) incorporate technical progress, (c) take into account contemporary jurisprudence on the subject and (d) be clear and precise. It will not be a question of drawing up an extensive and detailed water code but to set forth a Law that would consider the aforementioned "Criteria", these to be developed subsequently as a subject to be treated in the various regulations. The law would thus have the necessary flexibility for adaptation to the constant social and technical changes.

The proposed Water Law should be based on the premise that water resources development is a national authority, and as such, adscribed "in genere" to the Administration. Furthermore, in presenting a Water Law bill, the State takes a far-reaching step in complying with the Constitutional obligation to attend to the defense and conservation of the country's natural resources, and conduct their development for the collective benefit of Venezuelans.

The spirit of this document is to present to the legislators a doctrine reflecting the very fundamentals of water management, so that the contemplated water law is made consistent therewith, thereby attaining the supreme objective that water does not become a limiting factor in the country's economic and social development.

The foregoing issues and the aforementioned "Criteria" bear out the proposal to the effect that modifications are urgently needed in the legal water regimen in force. The former may be also used as guides and bases.

In this connection, the following fundamental guiding principles are given on a conventional basis, on which, we understand, should rest the future Water Law.

General Provisions

1. The principle of the unity of the hydrologic cycle is expressly recognized, so that, aside from the various technical peculiarities that in each case may be required for their development, all waters - rain, surface, ground, running or stagnant, fossil or thermal, whatever their origin, physical state or location - are phases of the same cycle, and consequently, subject to the legal-institutional regimen established in the Law.

2. Marine waters and beaches will be governed by special legislation and

international regulations applying thereto. The provisions of the Water Law will apply insofar as the possible pollution relation between them and continental waters.

The provisions relative to the legal regimen for developing continental waters, will also apply to maritime waters, insofar as permitted by their own characteristics, whenever they can be used as alternatives to continental waters.

3. All water resources, as essential elements for economic and social development, are the exclusive, inalienable and imprescriptible patrimony of the Nation, on which there can be no private property of any type.

4. Neither ownership of the water nor any right to its utilization can be acquired by prescription.

5. Those having property title over the waters or their channels under the old law, can continue developing and utilizing them as heretofore, provided they do not violate provisions of the National Water Resources Development Plan, abiding, in any case, by applicable Water Law provisions. To this end, they should prove ownership as well as the water volumes they have been using.

6. River channels are also public property, with the exception of beds carrying rain water exclusively, and brook and spring channels, provided they run through the property where they rise and only to the extent of the drainage area (*) established in connection therewith. Beaches are also considered public property along the area between high and low tides (**).

7. Water development and regulation works, and real estate allocated thereto, are also public property.

All necessary works for water control, development and protection are declared of public utility for expropriation purposes.

(*) The minimum size of the watershed will have to be established on the basis of its runoff production capacity and its geomorphologic peculiarities, which will have to be the object of special regulations, depending on the results of a technical study to that end.

(**) Despite any provisions on the subject in other legal statutes, it would be well to emphasize on the declaration of public property of the beaches, as to any action in connection therewith by the Administration, so as to deal closely with the pollution aspects caused by internal waters or those derived from alternative uses of marine waters.

Water Resources Planning
and Administration Regimen

8. In accordance with Article 106 of the National Constitution, the State will attend to the defense, conservation and development of water resources, for the collective benefit of Venezuelans.

In accordance with Articles 98 and 136 (ordinals 10, 14, 18, 20 and 35) of the Constitution, the Executive Power is charged with the regulation, planning, utilization and protection of water resources.

9. Water resources will be developed as provided for in the National Water Resources Development Plan, and in the plans, programs and projects developing it. Consequently, no water utilization can be made nor authorized contrary to the Plan's provisions.

10. The National Water Resources Development Plan is the guiding document of the national water policy. The Plan's object is to establish national and regional strategies leading to a knowledge of the amount, quality, location and power potential of water resources; establish the demand-supply balance; meet at the proper time the water needs required for the country's development; establish the bases for duly protecting urban and rural areas against harmful water effects; protect the water against man's action; and ensure supplies for the various allocations; establish use priorities; and recognize that water has a value, that it is not free, orienting its development for the collective benefit of Venezuelans. The Plan will be national, transversal, sole, integral, prospective, long-term, and dynamic.

11. All plans, programs and projects for utilizing, developing and conserving water resources will necessarily have to adhere to the provisions of the National Water Resources Development Plan, which is thereby formalized, complemented and developed. Notwithstanding, the former can suggest concrete proposals for changes in the Plan, to be considered in future revised editions.

12. The National Water Resources Development Plan must be approved under the same procedure that may be established for approval of the National Development Plan and published in the Official Gazette to put it in force.

Nevertheless, pending promulgation of the National Planning Regulation Law and the Water Law, the National Water Resources Development Plan will be approved by Presidential Decree at a Cabinet meeting.

13. The National Water Resources Development Plan, as also any revisions

thereto, will take into account the directives established in the National Development Plan.

Plan revisions, barring exceptional cases, will be carried out periodically within a ten-year span at the most, considering a 30 year prospective framework and approved as provided for under principle 12.

14. The National Water Resources Development Plan will be developed in the form of plans and programs, that may be established by concrete economic sectors, or comprising several of these, but referred in such case to the same water system or territory.

The programs will contain the aggregate studies and projects to be carried out, timetables, work schedules and necessary financing.

The programs will be approved by the Cabinet at the behest of the Sole Water Authority.

15. Water policy management comprises all necessary work to regulate, plan, grant, control, oversee and protect water development, as well as to protect lives and property against the effects of the water.

Water policy management also comprises formulation of investment programs required for water development, as also determination of costs inherent thereto and how to collect them.

16. Water management, as provided by the Law, will be the responsibility of:

1. The President of the Republic when authority is assigned to the National Executive.
2. The Central Administration agency constituted in the Law as Sole Water Authority.
3. Deconcentrated regional agencies in representation of the Sole Water Authority.

17. The Sole Water Authority is the National Executive agency generally charged with water policy management, provided it is not specifically assigned to the President of the Republic or the Cabinet.

The Sole Water Authority should have power to (a) formulate and update the National Water Resources Development Plan, study and approve, at the behest of Public Administration agencies, plans, programs or projects committing water resources, formulating in this connection the Sole Water-Utilization Works Investment Program.

The specific functions of the Sole Water Authority are, among others: granting concessions and adscriptions, overseeing and controlling water resources development so that all action in connection therewith is duly carried out at all times, and establishing the value of the water as provided for in the Law.

18. The Sole Water Authority will be organically decentralized at the regional level. To this end, account will be taken not only of the volumes of any regional water management units but also volumes to and from other units.

19. All Public Administration agencies, Municipalities, Regional Corporations, Autonomous Institutes, public and private enterprises, as water users or in the field of water-related studies, will be under the obligation to furnish all information and data required by the Sole Water Authority to carry on its work.

20. Any project implying utilization of water resources, formulated either by the public or the private sector, will require a development permit which will be granted by the Sole Water Authority in accordance with the National Water Resources Development Plan.

A like requirement will apply when adscribing or reserving specified volumes of flow for Central Administration constructions.

21. The National Executive, at the behest of the Sole Water Authority, may reserve specific basins in which no development of any type will be permitted. The Executive can also reserve the utilization of specific volumes for specific purposes or for subsequent granting to public entities.

Notwithstanding the foregoing, when the National Water Resources Development Plan does not provide for the immediate utilization of reserves as provided for in the preceding paragraph, the Sole Water Authority can authorize the temporary use of such volumes, without giving rise to the consolidation of any right.

22. The prohibitions, restrictions and other measures resulting from the Law or imposed by the Administration in accordance with the latter, constitute legal limitations on property; with no right to compensation by the State.

Water Resources Development Regimen

23. Everybody can utilize common-use waters without any authorization, for purposes such as domestic life, bathing, watering cattle, fishing and minor navigation.

Exception is made of the special regulations in the Navigation, Fishing and Sanitation laws, without detriment to the power conferred on the Sole Water Authority if and when its competence is affected.

24. The common use of the waters is subject to administrative policing provisions.

The Sole Water Authority, for health or safety reasons, in accordance with health authorities, can exclude from common use specified water courses or zones thereof.

25. All have a right to use or store rain water falling on their property, within volume limitations as regulated by the Sole Water Authority (*) on the basis of supplies in the basin.

26. The owner of property where a brook or a spring rises, has a right to use the waters thereof with no limitations other than those established by the Law. This utilization can be made only by the proprietor who cannot alienate or assign the water, convey it to other properties, or change its course.

27. The right to develop water resources can only be obtained through an administrative concession which will be granted exclusively by the Sole Water Authority.

An administrative concession will also be necessary for executing any work in public channels or implying occupation of banks.

28. Municipalities, Regional Corporations, Autonomous Institutes and other Public Entities or Enterprises, will also have to obtain the respective development concession from the Sole Water Authority.

Developments to be carried out by Central Administration agencies or used as the basis for works executed by the agencies, require volume adscriptions by the Sole Water Authority which will also establish the other characteristics of the development, under the same terms stipulated for the concessions.

(*) Volume limitations will have to be regulated on the basis of regional supplies and total volume stored in an overall solution: for example, the Module System in the State of Apure or a chain of small dams in the Central and Eastern Llanos.

Any developments carried out by public entities prior to the effectiveness of the Law, will have to adapt and adjust its characteristics to the legal provisions, at the request of the Sole Water Authority, in order to obtain the respective concession or volume adscription.

29. Administrative concessions for water resources development regardless of their origin, physical condition or location, as well as all others that have to be granted in compliance with the Law, will establish their characteristics and conditions, as follows as may be applicable:

- 1) Uses to be given to the developed source, specifying the volumes of flow to be utilized and quality for the various allocations.
- 2) Maximum volume of flow granted.
- 3) Technical characteristics of the works to be executed.
- 4) Exact determination of catchment point as well as point of effluence.
- 5) Works construction period and work schedule.
- 6) Duration of the concession.
- 7) Determination of the value of the water in the concession granted.
- 8) The concession's financial regimen.
- 9) Conditions to be necessarily met by the effluents.

30. Water development concessions will also comprise the occupation of public land required for the execution of the works. Privately-owned land will be occupied as provided for in the Law of Expropriation for Reasons of Public and Social Utility.

31. If multiple-use or one-purpose developments are involved within a multiple-operation system comprising multiple-purpose water use, the contemplated concession grant will define the coordinated utilization and the characteristics of the various uses.

The Sole Water Authority will indicate how works are to be executed and how they are to be operated when the various concessionaires or users are unable to work in coordination in the multiple-use development.

32. Irrigation water concessions will include a determination of the irrigable area as also the crop groups, to which will be linked the water granted.

Likewise, works and operations will be established, as may be required, for the adequate drainage, not only of the lands to be irrigated but also those that may be affected by that irrigation.

33. In water development concessions for power production, the following will be required in addition to the requisites specified in Principle 29:

- a) Relation between volume of flow used for power production and volume of flow demanded downstream*.
- b) Power to be generated.
- c) Reservation of part of power produced to take care of other purposes, as provided in the Plan and associated programs and projects.

34. Water granted for a development can not be applied to a different one without the respective authorization, as if it were a new concession.

35. In development concessions, the Administration will not be responsible for any lack or decrease of the volume of flow granted in connection therewith.

36. Non compliance with legal provisions or regulations and concession clauses, will give rise to administrative penalties, even to the extent of revoking the concession.

Assuming that adscriptions or concessions are granted to public entities, the aforementioned non compliance will give rise to civil, penal or administrative responsibilities, as the case may be, of public authorities or officials, as well as the consequent dismissal from office.

37. The concession will be granted by the Sole Water Authority after approval of the works considered necessary for carrying out the development.

Consequently, the project should be submitted by the concession seeker. If the National Water Resources Development Plan, or the instruments developing it,

(*) In any case an effort should be made to have the regulation coincide with Plan estimates, recurring therefor to the use of dam toe reservoirs.

should impose a multiple use development, the project will have to be presented by the various users, duly grouped. Otherwise, the project will be drawn up by the Administration for the account of the users.

When approving projects and granting concessions, the Administration can impose variations in the applications, tending to better utilize the water resources.

38. The Sole Water Authority after paying the respective compensation, can order the stoppage or reduction of a development when the volumes of flow used may be required for urban supplies or other public interest uses.

39. Norms for transacting concession will be established through regulations.

Concession applications will necessarily have to be published so that all those who may be affected thereby can concur to the procedure.

When not specifically established, concession transactions will be carried out in accordance with general standards of administrative procedure.

40. Transactions of any type of water resources development concession, will be carried out solely through the Sole Water Authority.

41. Authorization from the Sole Water Authority will also be required to modify the characteristics of the concession or the works project, both during the construction period as well as during utilization of the development.

42. For reasons of public interest, the Sole Water Authority, once the concession is granted, can impose specific changes in its conditions or in the technical characteristics of the duly approved works. The concessionaire will be entitled to the respective compensation to the extent that such changes are detrimental to him.

43. Water resources development concessions lapse for the following reasons:

1. Expiration of term
2. Revokal
3. Express relinquishment of the concessionaire, once accepted by the Sole Water Authority.

4. Expiration for non-effective use during three years, when the concessionaire fails to start construction of the development works.

44. When the concession lapses, the development and all works constructed revert to the State. The same applies to adscriptions made on behalf of a Central Administration entity. In this connection, however, the entity involved in the development will have the right to continue it in accordance with the circumstances and extremes that to this end may indicate the Sole Water Authority according to the determinations at the time contained in the National Water Resources Development Plan.

45. For well-founded reasons of public utility or social interest, and at the request of the users directly affected, urban supply or irrigation concessions granted to private persons, may be rescinded by the Sole Water Authority, with the object of granting them to users-beneficiaries or to public entities. The rescission decree will establish the compensation to be paid to the concessionaire.

46. Any development work being carried out prior to the Law without a concession will have to adhere to the new order. To this end, application for the respective concession will be made within two years to the Sole Water Authority which may approve it provided the utilization does not contravene provisions of the National Water Resources Development Plan and proof of ownership and utilization heretofore have been given.

At the expiration of the above time lapse without application having been made for the respective concession, the development will be considered illegal.

47. When a water development concessionaire would have to construct works which in addition to their concrete usefulness to the development, imply current regulation or protection against currents, payment for the cost of the water to be made by the concessionaire will be proportionally reduced as determined by the Sole Water Authority in terms of the common benefit in connection therewith.

48. The National Water Resources Development Plan, in agreement with the country's economic and social policy, will establish the preferences among the various kinds of utilizations.

The preferences to be established can refer to the entire national territory or to independent water systems. Urban supplies will have priority.

49. Demands for urban supplies will have to be based on meeting domestic needs as well as those of activities that are practically inseparable from the urban

environment, and which require equal quality standards, such as requirements for public, commercial or industrial uses that may be located in those very urban environments in accordance with the respective urban regulation.

50. Supply requirements of communities will have to be met, in the first place, with the water management unit's own resources where the former are located.

If demands should exceed the aforementioned supplies, water may be brought from other management units, paying the respective compensations, if any.

51. The respective management authority will not grant permits for new water-consuming industries or the extension of existing ones in areas with water shortages as determined by the Plan.

In case of violation of the above prohibition, the Sole Water Authority will have power to stop the construction work, without detriment to the responsibility therein by the management authority having granted the permit.

Water Value and Cost Regimen

52. The Sole Water Authority will determine in each case the unit value of the water. This value will be indicated for each development when granting the concession.

53. The value of the water is conditioned by shortage, quality, efficiency of the runoff regimen in the development site, influence of the regulation and control works, potential power, and additional benefits that may be derived from the use established in the concession.

The value of the water will be computed as follows:

1. For consumptive and non consumptive uses, except power generation: volume unit multiplied by time unit.
2. For power generation: power unit.
3. For land drainage and protection works against the effects of the water: surface unit.

54. The real cost of the water is the result of the sum of the value established in the concession, as shown above, the cost of the works contemplated, and the necessary treatment.

55. In computing the value of the water, in each development, the terms of the concession can establish that the computation include collection, conduction and treatment costs prior to the effluence.

56. The value assigned to the water, to be paid by the concessionaire, will be computed exclusively, when consumptive uses are involved, on the difference between volume received and volume released, provided collection, conduction and treatment of the water to be released are carried out under the terms and conditions established in the general standards and in the concession. For non-consumptive uses, computation will be based on total volume used.

Hydraulic Works Regimen

57. An interinstitutional committee is created to formulate a sole Water Works Investment Program, which will be under the direction of a representative of the Sole Water Authority.

The Sole Water Works Investment Program will comprise the various sectors, regionally detailed, and will be effective ten years, with revisions every five years. The program's annual estimates will be the basis of the annual budgets of the agencies constructing water works.

58. A specialized agency is constituted, to make studies, draw up projects, execute, operate and maintain water resources development works carried out by the State Administration.

59. The specialized agency and the Sole Water Authority will simultaneously keep a catalog-record of all studies and projects as well as of all water works constructed in the country.

60. Construction and operation of the works in a water concession is the responsibility of the concessionaires, whether public or private.

When multipurpose developments are involved, and when title holders fail to coordinate their actions, the Administration, in line with Sole Water Authority directions, may undertake execution and operation of the works as may be required.

61. When a water resources development constitutes the basis of a public service, the terms of the concession will also determine the real operation costs thereof, which will be readjusted at the conclusion of the works. Real rates will be established having in mind the cost of the water and the amortization and operating expenses of the works. The term of the amortization is that of the concession, computed from the time the works are to be put in service.

The National Executive will set the rates to be paid by users, in line with the policies applied to the economic sectors using the water. Any difference between rates and real cost is to be covered with lost fund subsidies.

62. Rates will be in force a maximum of five years at the end of which they will be revised in line with economic indices established by the Central Bank of Venezuela.

63. In the case of irrigation, the start of rate collection could be postponed conventionally until the lands are producing normally.

64. Public entities and the private sector will be permitted to carry out improvement, drainage, flood protection, basin conservation and stream correction works, subject to authorization from the Sole Water Authority which will establish the financial regimen thereof; and the proprietors of lands benefitted directly or indirectly by the works, will be under the obligation to bear their cost.

65. An improvement tax, to be paid by those benefitting directly or indirectly by the water development works constructed by the State, is established to recover their total or partial cost. Investment recovery, in such cases, may be established by means other than an improvement tax, in those developments where users-beneficiaries can be individualized and where the respective rates can be established.

Water Resources Protection Regimen

66. Misuse, abuse, waste or quality impairment of the water is prohibited. In any case, the tendency should be to restore water to its natural conditions.

67. The condition of used waters that revert to their natural channel, should not jeopardize their subsequent utilization. Consequently, it is prohibited to discharge solids, liquids or gases of any kind, which in one way or another can deteriorate surface or ground waters, endangering public health or the normal development of the flora and the fauna or alter the ecologic balance.

68. When liquid, solid or gaseous substances are directly or indirectly discharged changing the physical, chemical or biological condition of the water - running, stagnant or ground - the Sole Water Authority will establish the treatment that will have to be applied by the discharger, as also the works to be executed, with specification of the point at which effluence should take place.

If the effluent were the consequence of a water development, the foregoing extremes will necessarily be determined as terms of the concession or the volumes of flow adscribed. Otherwise, the effluent will require an administrative concession in that it implies utilization of water resources.

When discharges of solid, liquid or gaseous substances may impair public health, the Sole Water Authority will establish standards in connection therewith, fully in accord with health authorities.

69. The treatment which has to be applied to effluents will include the necessary conditions to prevent impairing the quality of the water in the course receiving the discharge.

When the aforementioned discharge is authorized on the basis of sufficient dilution flow, the Sole Water Authority will also establish the uses permitted downstream, and will oversee such uses.

70. The Sole Water Authority can also make it compulsory to improve the condition of the water in the course receiving effluents. In such case, the difference in the cost of the treatment will be paid by those benefitting from the improvements, in the terms set by the Administration.

71. For health reasons, some water courses may be specially protected as determined by health authorities, where all types of discharges will be prohibited.

72. When so established by the Water Resources Development Plan, or required for health reasons, treatment may also be imposed on discharge being made, no matter how old the custom, and even if made prior to the passing of the Law.

73. Without detriment to what the respective concession may establish, general conditions and characteristics may also be specified for effluents to be released in a specified zone or in the entire country. Public health questions will be dealt with in accordance with health authorities.

74. Non compliance with effluent treatment provisions, and with prohibitions, restrictions and other measures that may be issued by the Administration, as provided by

the Law, will give rise to fines or penalties, temporary or definite closure of establishments that directly or indirectly change or pollute the water, or revokal of the concession without any compensation.

Infractions involving concessions or volume of flow adscriptions to public entities, give rise to civil, penal or administrative responsibilities, as the case may be, of the authorities or public officials and their consequent dismissal from office.

75. The Sole Water Authority will have administrative policing functions in connection with effluents, even to the extent of ordering the substitutions of materials used in the production process and the change or substitution of those processes and the installation of the respective water-renewal systems.

76. The Sole Water Authority can regulate effluents, injection, spills or seepages of any type of substance, residue, liquid, or power in sewers of other water collection systems, when they interfere with the renewal, discharge of subsequent waste water utilization process.

77. The Sole Water Authority, in coordination with Health Authorities, will establish necessary sanitary requirements for water reuse and ocean discharges.

78. The Sole Water Authority can order the total or partial temporary occupation of water polluting sources, so as to take the necessary pollution-prevention steps.

Protection Against the Effects of the Water*

79. Flood prevention and protection works are part of the integral development systems of the various resources of flood plains. Therefore, they should be approved and executed in accordance with the characteristics that may be imposed by such integral development*.

(*) It will be determined that the State's action in water-caused damages will be basically counter-aleatory and that its objective is not flood elimination but the reduction of its effects through the regulation of human activity in flood-prone areas as a result of the study of a calculate risk.
Land drainage is construed as the utilization of areas that are naturally flooded throughout long periods or permanently, within regulations or a set of human, financial, institutional, social and political elements, the end object being to incorporate them to national development.

80. Proprietors of riparian lands can protect the banks with trees, piling or minor safeguards, without any administrative authorization, provided they do not change the natural regimen of the current. If they were to construct dikes, rock fills or any other works of this type that could disturb the free runoff of the water, the respective project will have to be authorized by the Sole Water Authority.

81. To protect the quality of the water as well as to provide flood protection, specific protection perimeters may be established.

Use and utilization of lands within the perimeters, will be limited and restricted to their construction and exploitation capabilities, as may be required by the specific circumstances that in each case justified the respective protection perimeter declaration by the Administration.

82. The execution of works modifying the situation giving rise to the protection perimeter declaration, will in itself imply modifying the latter, both as to extent as well as to the limitations that by Resolution of the Sole Water Authority, will be embodied in the new water regimen thereby established.

83. Approval of the Sole Water Authority will be required to construct or plant within the protection perimeter. The report of approval will establish the terms under which construction or planting is to take place.

If constructions requiring municipal licensing are involved, the respective authorities will request the aforementioned report before granting the license, with the understanding that any construction already in place or undertaken contravening the provisions of this paragraph, are not in order.

Basin Utilization and Conservation Regimen

84. To maintain the ecologic balance in basins in the various water management units, the natural runoff regimen will be ensured. The execution of all works tending to conserve natural resources and their rational use, are declared public utility.

85. Where there are evident development alternatives or where inadequate basin management has caused changes in the runoff conditions of streams or brooks, provoking serious erosion, the concession grant should require the execution of basin conservation and rehabilitation programs, to safeguard the useful life of the works.

86. The Sole Water Authority will have power to require from a

concession applicant, to submit the respective documents relating to any environment changes as a result of any constructions work.

87. If it should be determined that specific flood problems in urban and rural zones, are the consequence of solid silt deposits, resulting from inadequate basin management, the Administration, on the recommendation of the Sole Water Authority, can establish the protection perimeters, encompassing the areas that directly or indirectly cause these problems, and also declare of national interest the necessary corrective works.

Basin management programs, in connection with protection perimeters, will be required for basins subject to such regimen.

88. Territorial regulation and urbanistic plans of any type will take into account the provisions of the National Water Resources Development Plan. To this end, such plans will be submitted to the Sole Water Authority whose findings will be binding with regard to the adequacy of the plan-based projects with the aforementioned provisions.

Evidently, it is a complex task to formulate a Water Law, much more so if it is to establish not only the basis for restructuring the legal-institutional water management regimen, but also permit the National Water Resources Development Plan to become a reality by coordinating all implications that water has in man's activities and, consequently, affect the regulation and planning of the country's various economic sectors.

The "Criteria" presented and the "Principles" expounded do not constitute all the requirements for restructuring the legal-institutional water management regimen. Therefore, to draw up the bases of a General Water Law constituting "a useful rule of conduct, efficient and functional" (60), meeting the objectives of an overall conception of water management and forming, together with the Plan, the guiding instrument of the Water Policy, it is essential to codify the subjects of the Law and the Regulations, systematizing on this basis, and meshing the expounded principles with the legal elements derived from the study of our present legal-institutional codification, clearly indicating its competences and limiting its scope.

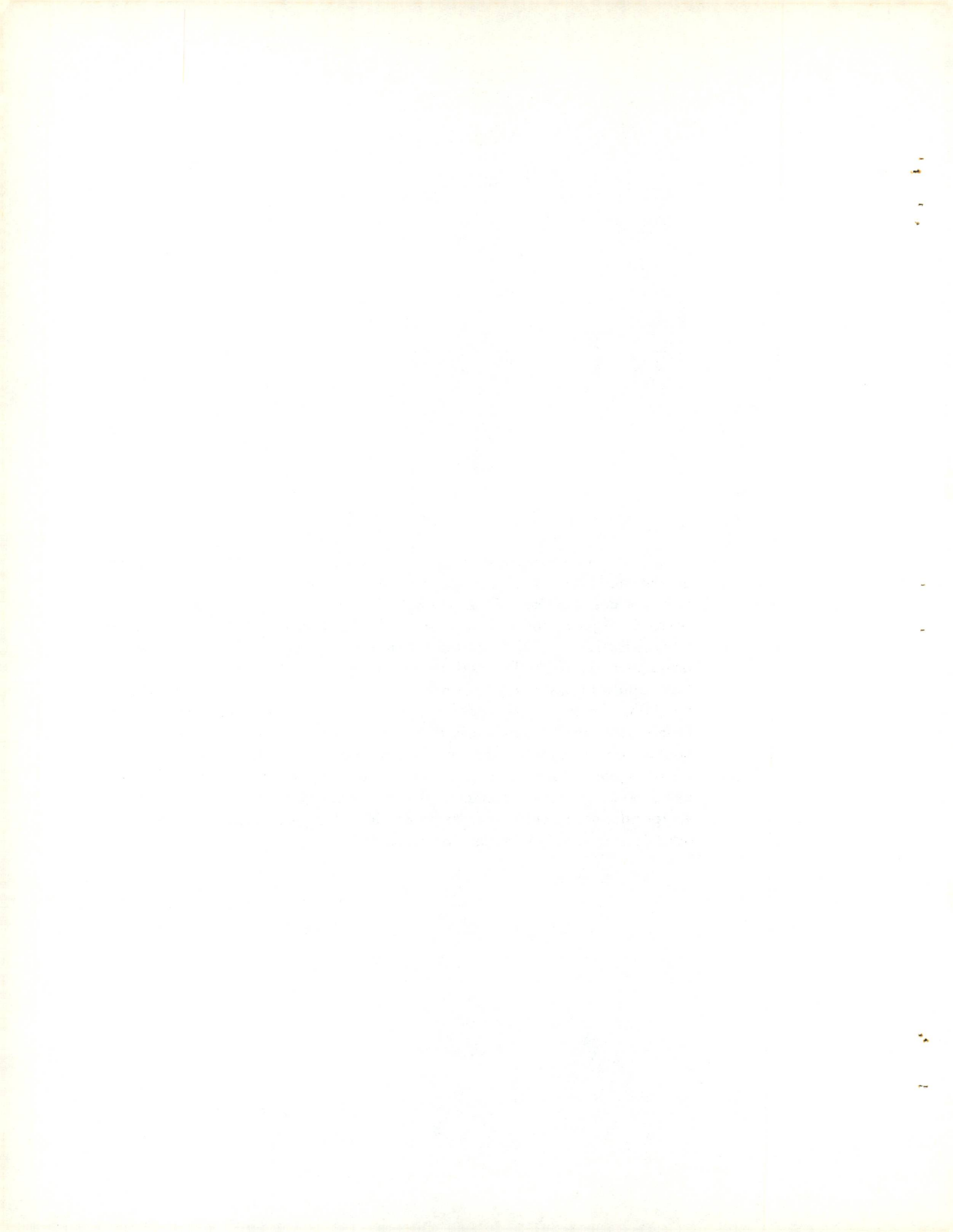
CRITERES ET PRINCIPES
D'UN REAJUSTEMENT JURIDIQUE DES EAUX

Version Francaise: Ing. André Doudelet

Caracas, Novembre 1974

"La plupart des peuples modernes civilisés ont senti le besoin de codifier leurs lois. On peut affirmer qu'il s'agit d'une nécessité périodique des sociétés. Quelque complet et parfait que puisse être un texte de législation, le changement des habitudes, le progrès en soi de la civilisation, les vicissitudes politiques, l'immixtion d'idées nouvelles, présageant de nouvelles institutions, les découvertes scientifiques et leurs applications aux arts et à la vie quotidienne, les abus introduits par la mauvaise foi, féconde en arbitrages pour éluder les précautions légales, provoquent sans cesse des occasions qui s'ajoutent aux précédentes, en les interprétant, en s'y additionnant, en les modifiant, en les dérogeant, jusqu'à ce qu'enfin il apparaisse nécessaire de refondre cette masse confuse d'éléments divers, incohérents et contradictoires, en leur donnant consistance et harmonie, et en les mettant en contact avec les formes vivantes de l'ordre social".

ANDRES BELLO
Oeuvres complètes, Vol. 12,3.



Nous désirons exprimer notre profonde gratitude aux ingénieurs Arnaldo José GABALDON, Luis E. FRANCESCHI A., et Celestino MARTINEZ P. qui, au moyen d'une révision des concepts techniques émis dans cette étude, ont réussi à apporter un élément de jugement sur les différents critères énoncés, ce qui a permis de donner plus de poids à l'expression finale.

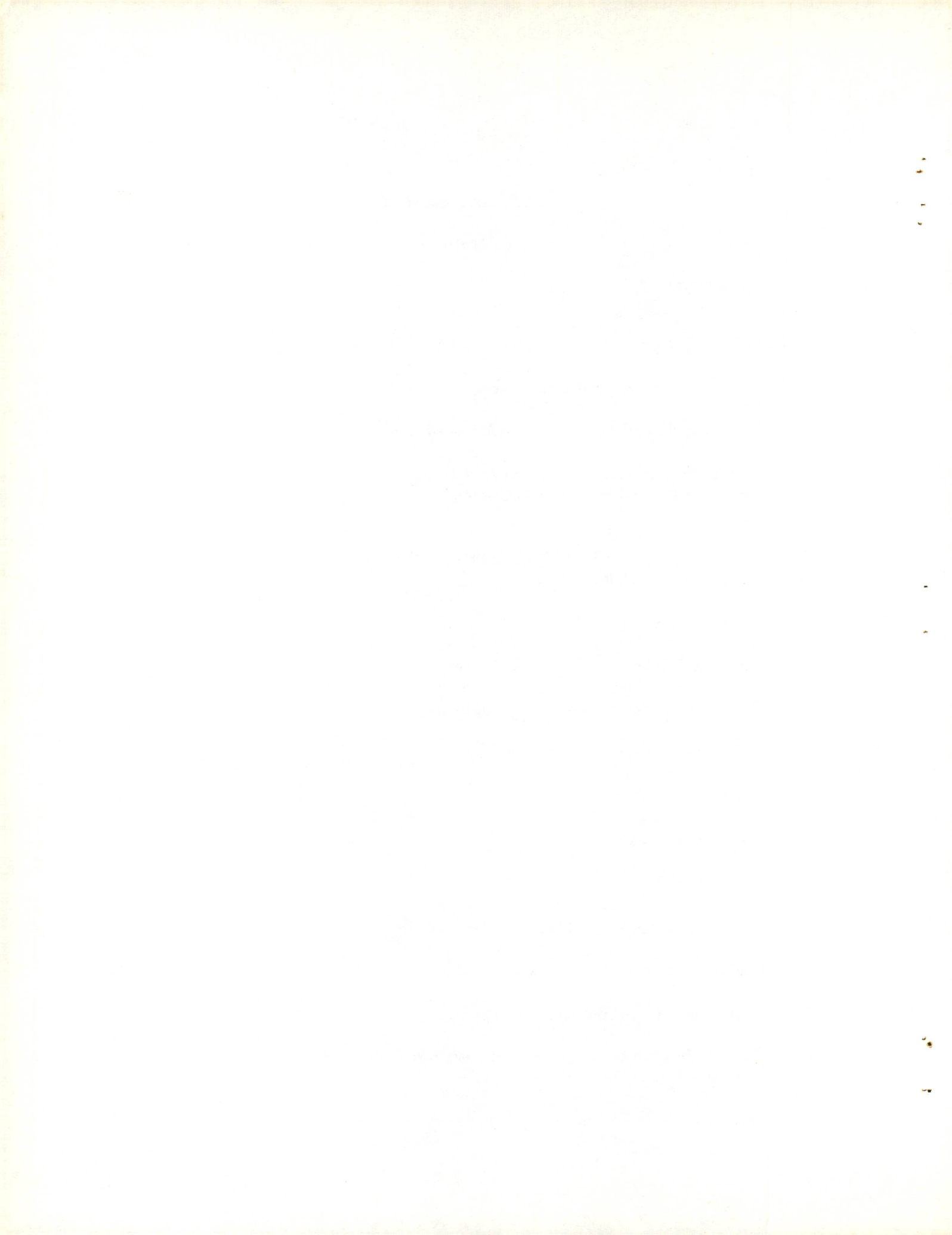
On prêté également un appui de valeur, les avocats et assistants appartenant à l'Unité Légale du Bureau Exécutif.

De même nous tenons à exprimer notre sincère gratitude au professeur Pedro Grases, qui a révisé la rédaction du manuscrit, donnant plus d'amplitude à l'expression des idées exposées dans cette étude.

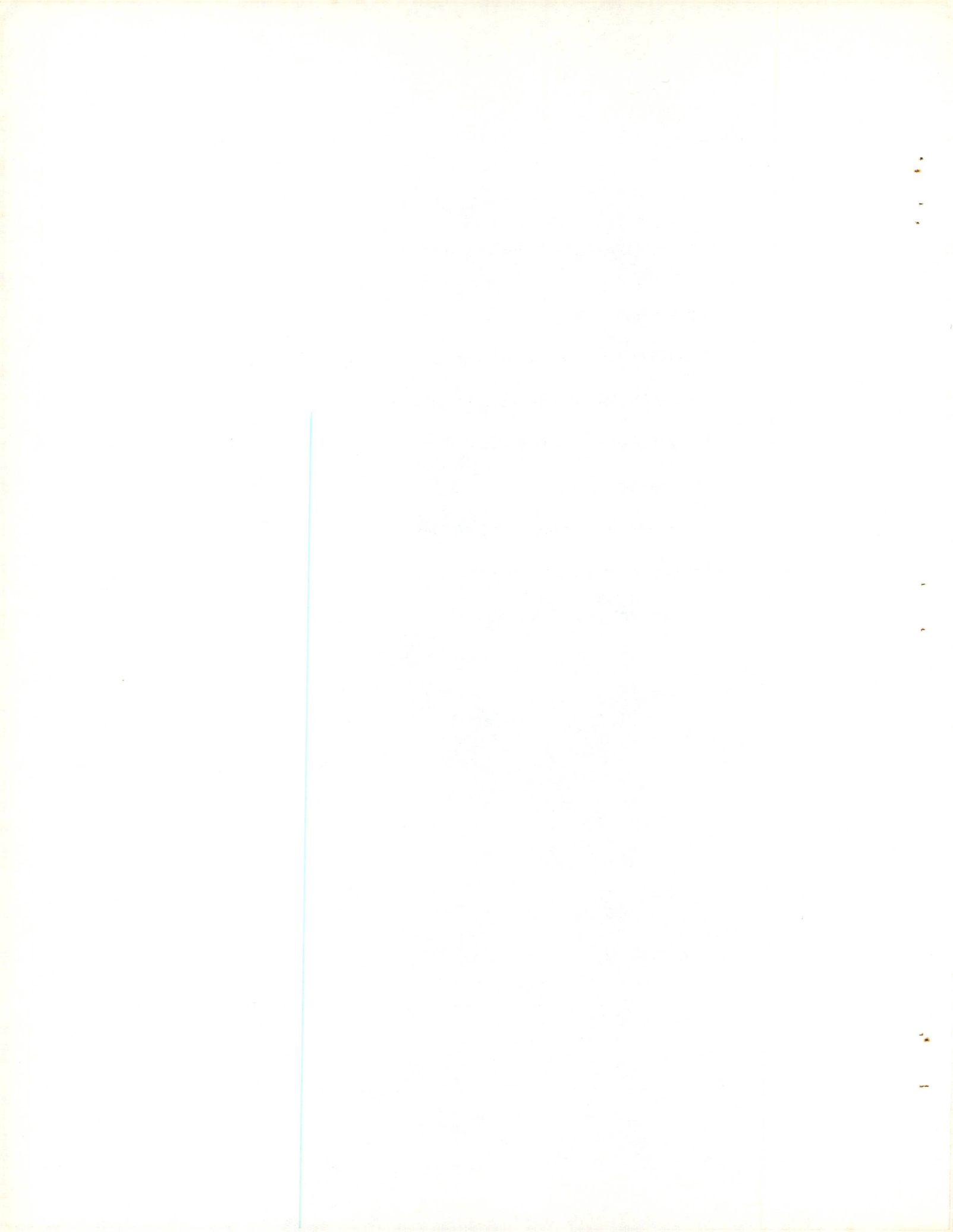
Enfin, notre reconnaissance se dirige à l'équipe du secrétariat et du service d'imprimerie du Bureau Exécutif de COPLA-NARH, qui a patiemment réalisé les différentes versions qui ont permis d'aboutir à la conception finale de la présente étude.

TABLE DES MATIERES

PRESENTATION	<u>P.</u>
I. INTRODUCTION	1
1. Les Ressources Hydrauliques. Importance et Problématique	1
2. Evolution du Régime Juridico-Administratif	5
3. La Planification Hydraulique et la Nécessité d'un Réajustement du Régime Juridico-Institutionnel	8
II. CRITERES POSTULES POUR L'ORDONNANCE JURIDIQUE DES RESSOURCES HYDRAULIQUES	12
1. Unité du Cycle Hydrologique	12
2. Domaine Public	13
3. Planification des Ressources Hydrauliques	15
4. Unité dans l'Administration des Eaux	17
5. Régime de la Mise en Valeur	21
6. Priorités dans l'Usage des Eaux	23
7. Valeur de l'Eau	24
8. Régime de Gestion et Direction des Eaux	29
9. Régime de Protection des Eaux	32
10. Régime de Protection des Effets des Eaux	33
11. Régime de Mise en Valeur et Conservation des Bassins Hydrographiques	34
12. Régime de Mise en Valeur et Organisation du Territoire	35



III. PRINCIPES D'ELABORATION D'UNE LOI DES EAUX	37
Dispositions Générales	38
Régime de Planification et de Gestion des Ressources Hydrauliques	39
Régime de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques	42
Régime de la Valeur et du Coût de l'Eau	48
Régime des Travaux Hydrauliques	49
Régime de Protection des Ressources Hydrauliques	51
Régime de Protection contre les Effets des Eaux	53
Régime de Mise en Valeur et Conservation des Bassins Hydrauliques	54



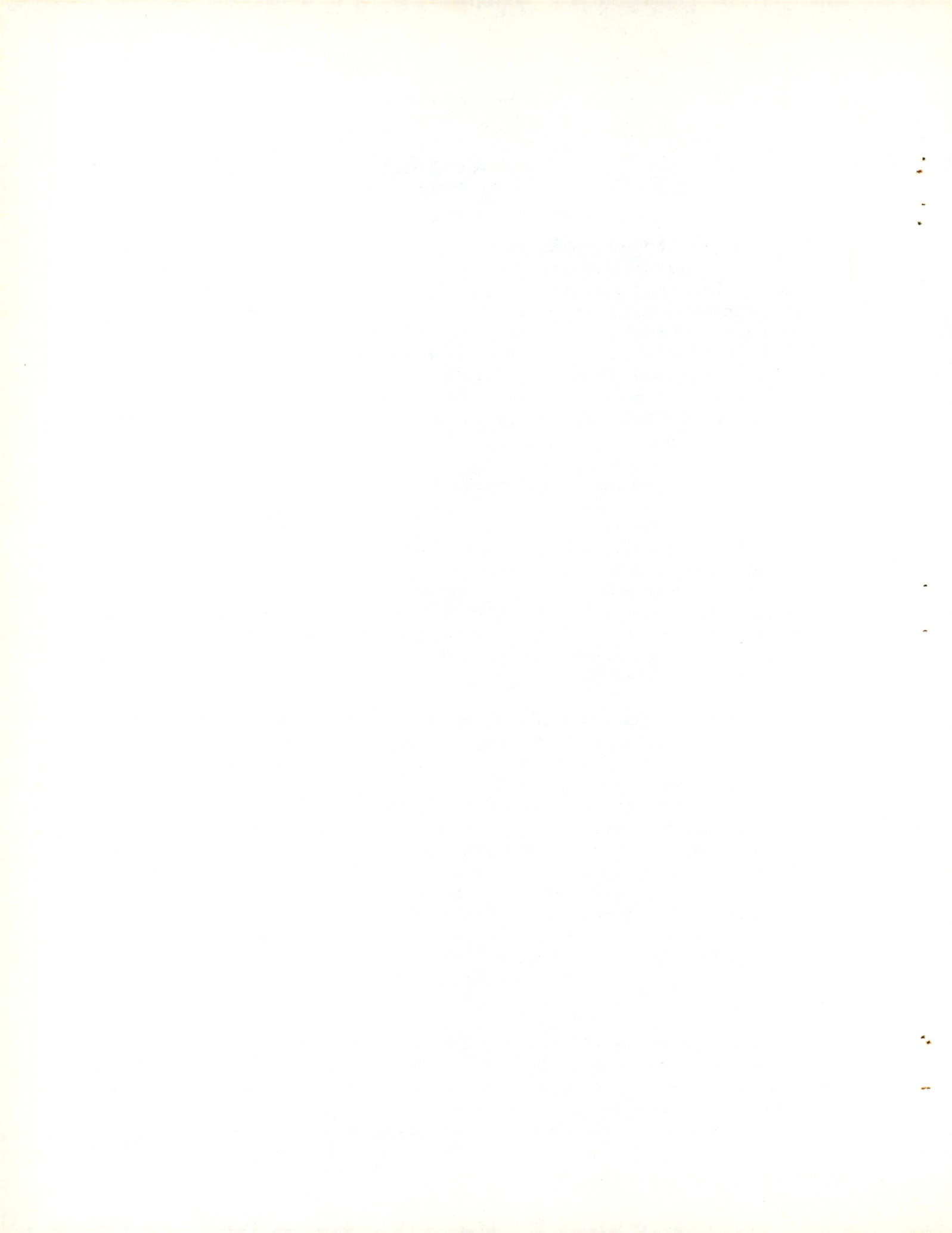
PRESENTATION

Le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques pose le problème de la nécessité d'une ordonnance légale et institutionnelle qui contient les postulats fondamentaux de la mise en valeur des ressources, afin que, dans des limites conceptuelles raisonnées, on obtienne que le Plan et le régime juridique des eaux aient un même esprit et une même raison d'être. Le principe de l'unité du cycle hydrologique et celui de l'unité de l'administration des eaux, qui en est la conséquence, constituent les principes de bases inamovibles. Toute modification de l'ordonnance juridique qui ne les prend pas en considération, quoiqu'elle puisse présenter quelque utilité apparente à court terme, contribuera sans aucun doute à la détérioration de la mise en valeur rationnelle des ressources hydrauliques.

Dans la présente étude, la Direction de la Commission du Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques a réuni, le plus succinctement possible, toutes les idées se référant à la problématique complexe d'un réajustement juridico-institutionnel des eaux. Les concepts qui y sont développés sont le résultat d'une analyse inductive-déductive, du même genre que celle suivie lors de l'élaboration du Plan, qui a pour objectif d'offrir au Législateur un corps doctrinal qui oriente les différentes matières que doit contenir la Loi des Eaux et ses normes complémentaires, de sorte que les instruments juridiques s'harmonisent avec le Plan et qu'on obtienne la cohérence nécessaire dans le régime de la Politique Hydraulique Nationale au moyen de son document légal recteur.

La pluralité des questions impliquées dans l'ordonnance juridico-administrative font qu'elles ne pensent être considérées isolément, ni dans le temps, ni dans l'espace. Il faut considérer les antécédents de l'expérience, vu que les faits du passé, sans être déterminants peuvent contenir de salutaires mises en garde; et de même, la réalité contemporaine étend le problème que nous étudions ici à la grande majorité des nations, raison pour laquelle dans ce travail on a tenu compte autant de la trajectoire des normes juridiques du passé vénézuélien, base de notre ordonnance légale en vigueur, que des principes techniques avec lesquels dans d'autres pays on a envisagé les différents aspects de l'administration des eaux. Dans cette étude, on a adopté également la méthodologie prospective suivie dans la planification des eaux, norme qui s'est faite extensive à l'ordonnance juridico-institutionnelle pour obtenir ainsi une administration prospective des ressources avec laquelle on peut subvenir à la totalité des impératifs de la politique hydraulique.

Pour les raisons exposées ci-dessus, ce travail est dirigé principalement aux politiciens, juristes, planificateurs, en outre, à toutes les personnes dont les activités sont en relation d'une manière ou d'une autre avec l'administration des eaux. Ainsi on poursuit l'objectif d'obtenir le nécessaire consensus national pour atteindre une ordonnance juridique, meilleure, plus juste et plus efficace en matière d'eaux, ainsi qu'une organisation institutionnelle plus adéquate.



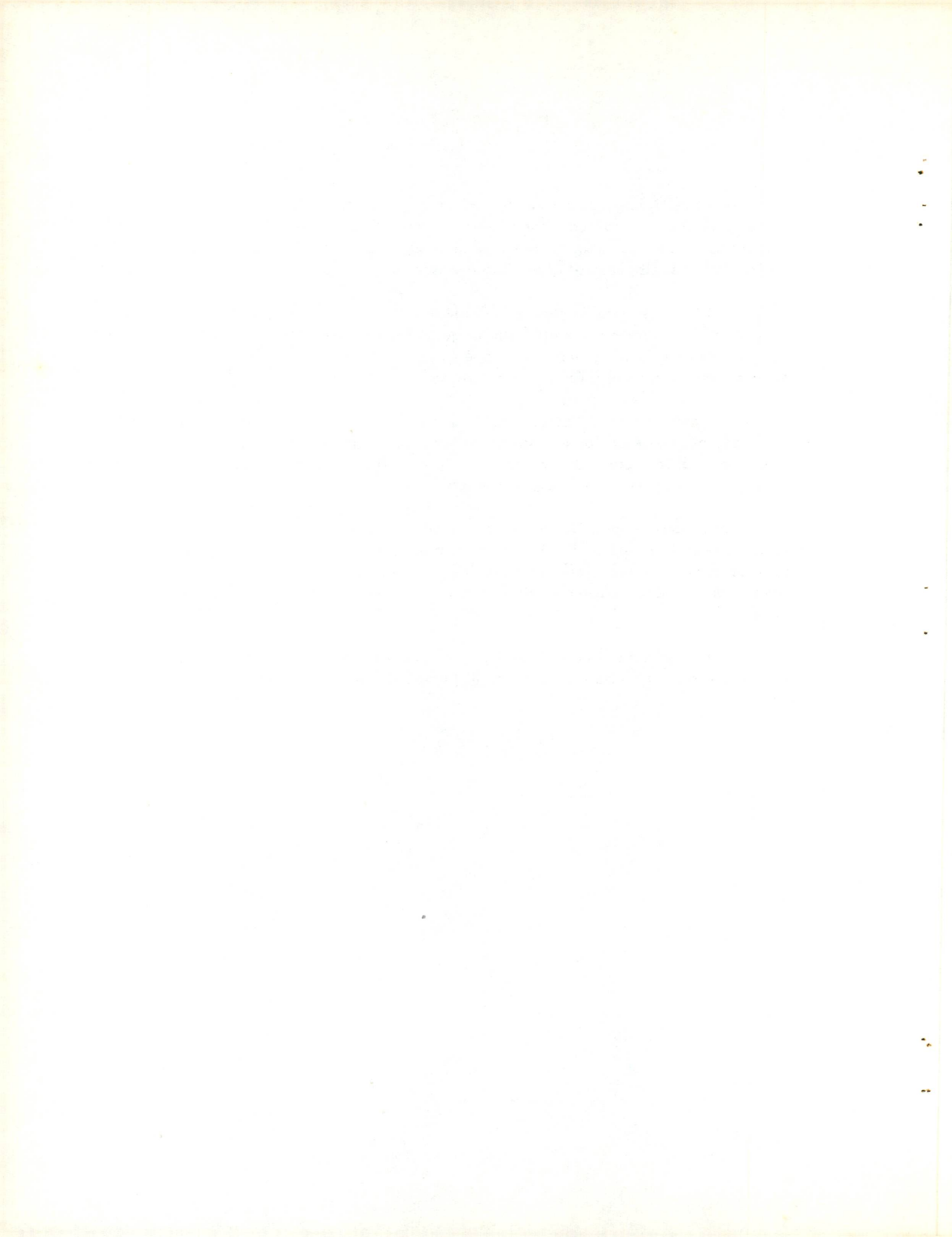
Aux politiciens, parce qu'ils sont ceux qui prennent les décisions, afin qu'ils se persuadent de la transcendance de la matière et se pénètrent de l'idée que si les ressources ne sont pas administrées adéquatement, elles se transforment en un facteur limitatif du développement économique et social du pays.

Aux juristes, pour autant qu'ils soient ceux qui donneront la forme juridique la plus idoine en notre droit positif aux projets ci-dessus exposés, fondamentalement en ce qui concerne la planification, laquelle requiert un régime légal d'application en accord avec la réalité présente et future de notre nation.

Aux planificateurs, parce que ce genre d'activité, quelle que soit son champ d'action, nécessite un fondement harmonieux qui contribue à ce que les projets soient réalisables, particulièrement dans le cas de notre capital hydraulique, ressource unique et appartenant à la communauté.

Enfin, aux usagers des eaux, qui, en fin de compte, sont représentés dans les secteurs le plus divers de l'activité économique et sociale, et, par conséquent, ont pour cette matière un intérêt tout particulier parce qu'ils en sont les bénéficiaires, l'eau étant l'élément essentiel de la production des biens et de la prestation des services.

Chacun d'entre nous doit sentir sa propre responsabilité devant les générations futures qui auront un besoin toujours plus accru des ressources en eau.



I. INTRODUCTION

I. INTRODUCTION

1. Les Ressources Hydrauliques. Importance et Problématique.

L'eau est le facteur fondamental de la vie et du développement des pays, vu qu'il n'existe pratiquement pas d'activité dans laquelle son utilisation ne soit pas nécessaire. Partant de cette prémisse, si nous considérons la croissante et inexorable limite des ressources hydrauliques disponibles, le problème qui est posé s'aggrave en termes qui vont jusqu'à être alarmants dans certains cas, quant aux besoins qui doivent être pourvus avec les disponibilités.

Le rapide développement industriel et l'intense urbanisation du pays, ainsi que les nécessités d'une agriculture d'irrigation, ajoutés à l'augmentation du niveau de vie, ont contribué non seulement à augmenter de manière constante le besoin et la consommation de l'eau, mais également à sa détérioration progressive. Les demandes croissantes, accompagnées des exigences naturelles d'eau de bonne qualité, en face des fluctuations des ressources hydrauliques et leur état de pollution, provoquent de sérieux déficits qui, fréquemment, limitent toute oeuvre de développement.

L'eau est le facteur décisif autant pour l'implantation des industries que pour l'organisation des activités agricoles. Par conséquent, le problème de l'eau peut devenir le facteur insurmontable et limitatif pour tout type de développement.

C'est pour de telles raisons que la planification et l'administration rationnelle des ressources hydrauliques, ainsi que l'usage coordonné de l'eau à des fins multiples, est la seule et unique manière de garantir d'une part que les demandes soient satisfaites à l'avenir et, d'autre part, contribuer à ce que l'environnement naturel ne soit pas seulement conservé, sinon amélioré et préservé. Il est nécessaire non seulement d'administrer l'eau adéquatement afin d'en retirer le meilleur parti, mais aussi de la préserver, la contrôler, et s'il est possible, accentuer sa disponibilité (1), sur la base du principe qu'avec le temps toute l'eau disponible sera mise en valeur, abstraction faite du coût de cette mise en valeur.

Il y a un autre aspect digne de considération: l'excès d'eau, en relation avec lequel on doit tenir compte de deux situations possibles. La première, le cas où il y a dans une aire géographique déterminée (unité administrative*), une quantité

(*) Unité Administrative "déterminée par l'eau d'un bassin, d'une partie d'un ou de plusieurs bassins; pourrait également être définie comme l'administration des eaux d'un bassin ou d'une partie de bassin, plus ou moins l'eau transvasée ou transférée d'une ou vers une autre unité administrative". Voir P. P. Azpúrua et Cecilia Sosa de Mendoza "Venezuela: Bases d'une Politique Hydraulique". Caracas, Ed. Latina, p. 48, 1972.

(1) Pour les références, voir version espagnole.

d'eau plus grande que celle prévue dans la demande dans une période également déterminée: dans un tel cas, il faut poser le problème de la possibilité de son "exportation" (transvasement ou transfert *) vers une autre unité administrative, sans que cette opération ne cause de conflits dans l'aire exportatrice et, par conséquent, ne limite son développement futur. L'autre situation est celle qui dérive des excès d'eau à différents moments déterminés, qui ne peuvent être mis à profit au moyen d'ouvrage de régulation: c'est le cas de l'utilisation des "aires inondables", comme résultat des crues, ou par manque d'un drainage adéquat, ce qui apporte comme conséquence des limitations des activités de l'homme quant à l'utilisation des aires mentionnées.

L'importance croissante des problèmes hydrauliques a rendu impérieux le besoin d'un réajustement légal des eaux, non seulement comme facteur fondamental du développement local, régional et national, mais aussi comme ordonnateur du déséquilibre des ressources hydrauliques. Ainsi la restructuration du régime juridique des eaux se présente comme une requête non seulement historique, mais fondamentalement politique, de réalisation à ne pas retarder. Tout cela, bien entendu, parce que les problèmes cités sont réellement universels et causent une profonde préoccupation dans tous les pays. L'ordonnance de l'usage des ressources hydrauliques doit se baser sur les besoins réels et effectifs qui doivent être satisfaits, vu que, dans le monde actuel, on ne conçoit pas qu'ils puissent être usés librement, étant rares et vitaux pour le développement. Les pays, indépendamment du régime politique qui les dirige, ont la préoccupation, pour le moins de connaître les disponibilités et estimer les demandes possibles pour réglementer l'utilisation de l'eau.

De leur côté, les organismes internationaux, devant le risque qu'une mauvaise administration des ressources puisse amener de graves problèmes, s'efforcent d'établir des règles générales qui orientent leur mise en valeur, conservation et protection.

Egalement, ils fixent des normes pour l'utilisation des eaux frontalières; c'est-à-dire, les eaux qui coulent d'un pays à l'autre ou définissent une limite politico-territoriale. Peut-être le jour n'est pas loin où un organisme supranational - avec qualité initiale de "conseil" - établira des préceptes internationaux pour éviter le gaspillage et le mauvais usage des ressources (2).

La planification et l'administration des ressources hydrauliques sont inséparables. "Le manque de planification s'est avéré couteux" (3). En ce sens, on a pu constater que certains pays ou sociétés confrontés avec les graves problèmes de pénurie ou

(*) Transfert: il y a transfert d'eau chaque fois que l'eau produite dans une aire géographique est amenée à une autre aire, soit par moyens naturels, quand elle suit le cours par gravité vers un site plus bas; soit par moyens artificiels, quand le transfert implique une intervention humaine. Voir Vénézuéla. COPLANARH "Plan National. Tomo I. Caracas 1972. p. 244.

d'abondance, stationnaires ou permanents, ont eu à opter pour un ajustement aussi rigide pour la gestion des ressources: eau, sol et humaine que la réalité hydraulique est arrivée au stade de configurer une authentique sociologie politique. De ces sociétés de type "hydraulique", il existe de bons exemples au Moyen-Orient et en Chine, ainsi que l'Amérique préhispanique. Le domaine des activités de gestion de l'eau, fut précisément le pouvoir qui consolida les régimes despotiques d'Orient appuyés, ni plus ni moins, sur la force dérivée de l'ordonnance des ressources hydrauliques (4).

Le problème cité se retrouve aujourd'hui universellement, non seulement à l'échelle supranationale - Decennat Hydrologique des Nations Unies, "L'Eau pour la Paix", F.A.O. Charte Européenne de l'Eau - mais également à échelle nationale. Dans la période qui va depuis 1960 à nos jours, nombreux sont les pays qui ont modifié substantiellement le régime juridique de leurs ressources hydrauliques (*). Un phénomène qui en son élémentarité même, possède une explication simple: l'inadaptation des normes juridiques en vigueur par rapport aux besoins que les ressources hydrauliques doivent couvrir. Inadaptation de la législation existante devant ces exigences majeures; inadaptation également, quant à la nécessité de considérer la pénurie de certaines ressources qui, non seulement doivent être ajustées, mais également doivent être préservées de tout type de contamination; inadaptation enfin, dûe à ce qu'un secteur ou la technologie a effectué tant de progrès, ne peuvent être maintenues inaltérables des normes qui commencent par ignorer les principes fondamentaux qu'offre aujourd'hui la technique hydraulique. Une situation qui peut être définie par les paroles de la récente Loi Fédérale des Eaux de 1972 des Etat-Unis du Mexique dont l'exposition des motifs s'exprime de la forme suivante: "Ce sont des impératifs que le pays exige pour accélérer son développement économique et social: 1) Connaître avec une plus grande exactitude toutes les ressources hydrauliques, tant de surface que souterraines, dont

(*) En d'autres pays, l'Espagne (loi modèle: Loi des Eaux de 1866, déjà caduque), élabore une nouvelle loi de type contemporain; Pérou: la Loi ou Code des Eaux de 1904 est dérogée par une nouvelle loi de 1969; Mexique: sanctionne la Loi Fédérale des Eaux en 1972; l'Angleterre approuve la Loi des Eaux en 1963 et une nouvelle structuration de l'ordonnance juridique administrative en 1973. Au Vénézuéla, on procède à la réalisation d'études pour l'ordonnance juridique institutionnel des eaux - dont ce document fait état - sur base de la conception d'une loi dont la motivation date de 1963, lorsque Azpúrua P. P., pose le problème au Ministre des Travaux Publics: "d'une Loi des Eaux, où on établit le régime de l'usage et de la conservation des eaux comme richesse nationale et les processus pour alimenter et résoudre les problèmes de conflits créés" par les différents usages de l'eau en lieu et temps déterminés, obligations des usagers (groupements publics, particuliers, ou développement national), en rapport avec les surfaces irriguées, spécialement en relation avec le transport de l'élément de l'un à l'autre bassin et les pollutions". Information du Ministère des Travaux Publics sur le fonctionnement du-dit Ministère des Travaux Publics. Novembre, 1963.

on dispose dans le territoire en fonction des variations des cycles climatiques; 2) contrôler efficacement les demandes actuelles en eau, en raison de ses différentes fins et prévenir les futures, 3) régulariser et hiérarchiser son usage, 4) établir les bases d'une meilleure mise à profit et exploitation. "Tout cela est inclu dans le concept de la planification intégrale de telles ressources avec "caractère national" (5).

Récemment, en Italie, le Sénat s'est prononcé pour une "Loi de Fonctionnement du Plan Général des Eaux" dans laquelle se fixent les fondements pour l'élaboration d'un Plan afin d'ordonner la mise à profit des ressources (6). La Grande-Bretagne de son côté, a établi un régime des "Autorités Régionales des Eaux" pour la mise en valeur planifiée des ressources, et aux Etats-Unis, les lois donnent tous les jours plus d'importance à l'Eau, ayant des organismes institutionnels à niveau présidentiel. On peut dire la même chose de la République Fédérale Allemande, de la France, du Chili, de l'Equateur, du Pérou, entre autres pays, ou des dispositions récentes ont introduit des changements substantiels dans le système juridique d'ordonnance des eaux, quant à son adaptation aux nécessités actuelles, partant toujours de la nécessité d'une planification des ressources hydrauliques, autant que d'un budget de base nécessaire pour appliquer les dispositions légales. Il est opportun de signaler que cette solution apparaissait déjà retenue depuis 1902 en Espagne, pays caractéristique en ce qui concerne la pénurie de ressources hydrauliques, dont le premier programme d'ouvrages hydrauliques remonte à cette date et qui a dû être actualisé et révisé par le Centre d'Etudes Hydrographiques en 1933 (7).

Le problème le plus significatif fut celui d'essayer de corriger le déséquilibre hydrologique, sur base d'un transfert des eaux depuis les lieux où elles se trouvent en excès ou de faible rentabilité dans son emploi, vers les lieux déficitaires en ressources, le tout programmé suivant une conception nationale de la politique hydraulique. L'Espagne possède une Loi des Eaux (1866) et une expérience plusieurs fois centenaire dans la gestion et l'administration des ressources - Tribunal des Eaux de Valence, actif depuis l'année 960 - et actuellement s'applique à l'élaboration d'une nouvelle loi pour actualiser les aspects qui ont été dépassés par la technique contemporaine.

Le panorama mondial montre que la planification et l'administration des ressources en eau prend chaque jour plus d'importance, ce qui explique sa présence dans l'idée de ceux qui régissent les destins des différentes nations. C'est un objectif qu'on peut atteindre non seulement par l'établissement des normes juridiques correspondantes et la formulation et approbation d'un plan de mise en valeur des ressources hydrauliques, même s'il est vu sous une optique nationale, mais également par l'organisation institutionnelle opportune qu'il faut doter des instruments légaux adéquats et de l'autorité pour les faire appliquer.

2. Evolution du Régime Juridico-Administratif.

On a déjà signalé l'importance et la problématique des ressources hydrauliques ; il convient, maintenant, de considérer sommairement certains raisonnements à propos de l'évolution et du fondement historique de notre législation en cette matière. Les territoires découverts en Amérique se sont organisés suivant les mêmes normes juridiques en vigueur en Castille, si bien que cette législation s'est vue dans l'impérieuse nécessité de s'adapter, raison par laquelle furent dictées des normes juridiques pour faire front à des situations inconnues de fait jusqu'alors. Ainsi naquit le Droit Indien qui, en matière d'eaux, a une signification toute spéciale. Il n'est pas opportun de discuter ici les résultats des nombreux litiges au sujet des canaux et aqueducs dans notre pays depuis l'époque coloniale, provoqués par les conflits surgis entre les différents usagers de l'eau. Il ne faut pas non plus poser en exemple la trajectoire historique de la législation des eaux en Espagne et dans ses colonies. Nonobstant, il est utile de retenir une conséquence qui se déduit du processus général qui influença le système juridique initialement établi: la perte du caractère de domaine public que toutes les eaux ont à l'origine - "res comunis omnium" (10) - et l'établissement d'un régime de propriété privée de certaines ressources hydrauliques qui, en substance, nie ce domaine commun de toutes les eaux consacré durant de longs siècles.

Dans les civilisations où la gestion des ressources hydrauliques atteignit dans l'antiquité un degré notable d'avancement, comme dans les sociétés "hydrauliques" du Moyen-Orient et de Chine, la propriété privée des eaux n'existe pas dans toutes les lois postérieures à l'année 249 Av. J.C. De même, le régime de domaine public se trouvait consacré dans l'antique droit musulman, bouddhiste et hindou (11).

L'antique droit espagnol fit sienne la doctrine qui établit le domaine public des rivières (12) et ainsi fut appliquée en Amérique: "en 1533, l'empereur Charles-Quint ordonna: les montagnes, pâturages et eaux des lieux et monts contenus dans les récompenses qui furent faites, ou que nous ferions dans les seigneuries des Indes, doivent être communs aux espagnols et aux indiens" (13).

De son côté, Francisco Meaño, renommé en étude de traité, s'exprime ainsi: "Ainsi donc, il est hors de doute que s'établit dans les Partages, le régime de communauté des cours d'eau, mais une communauté seulement dans l'usage: les lois qui réglementent cet état parlent seulement de l'usage, jamais de seigneurie ou de propriété "et de même, il ajoute" "les Rois d'Espagne prirent pour eux la domination des eaux, monts et pâtures, pour lequel ils venaient à se constituer en "realengos". C'est ce qui s'appelle maintenant "les biens de domaine public" (12).

Propriété de l'Etat d'un côté, usage commun de l'autre. En ce sens, la tradition hispanique se confond avec l'indigène. A l'occasion d'un débat en 1916 au sujet d'une loi sur le régime des eaux, le député Agustín Aguilera exprime son idée:

"Les indiens soutenaient que le domaine seigneurial des eaux appartenait à la tribu, c'est-à-dire, que les bénéfices de l'eau et de la pêche étaient pour tous et non pour les riverains exclusivement" et il concluait son exposé "les eaux sont à tous" (12).

Depuis ce point de départ, différentes limitations ont été imposées graduellement au concept original du domaine public des eaux, mettant en relief les changements apportés à leur régime juridique, surtout durant la période républicaine du siècle passé, quand le thème fut réglé fondamentalement dans la législation civile, ainsi que dans notre période actuelle avec la mise en vigueur de différentes lois spéciales (15).

Préoccupation de politiciens, juristes et ingénieurs fut durant des années la problématique de l'administration des eaux au Venezuela et nous en avons une preuve dans les différents et nombreux livres et documents qui ont été élaborés dans ce but *. En ce sens, nous présentons ici le relevé systématique et à titre d'exemple, du matériel rassemblé par des équipes interdisciplinaires, qui montre une évolution dans la présentation de la politique d'utilisation et de mise à profit des ressources, dont la trajectoire a en soi une valeur extraordinaire, dans le sens qu'elle accrédite et documente une constance authentique dont peuvent se déduire des conséquences non négligeables.

Par ordre chronologique, les travaux de référence sont les suivants:

"Etude pour l'Administration des Aqueducs par Zones au Venezuela (1949)"

"Considérations de base pour l'Elaboration d'un Plan National d'Irrigation à développer durant la période 1950-1970" (1949)

"Les Alternatives Possibles pour les Investissements dans les Projets d'Irrigation" (1963)

"Plan des Travaux Hydrauliques pour le développement des Terres Agricoles" (1963)

"Plan National des Travaux Hydrauliques. Programme 1965-1968" (1966)

(*) Voir "Le Droit et l'Engineering" du juriste Jose Loreto Arismendi et de l'Ing. German Jimenez. C'est un premier effort d'analyse au Venezuela par des universitaires de différentes disciplines pour trouver un chemin vers une administration logique et harmonieuse des ressources en eau et il démontre combien nécessaire est l'intégration professionnelle pour l'étude de ces problèmes. Caracas, Lit. del Comercio, 1924, pp. 101-196.

"Rapport sur la Nécessité de Réaliser un Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques" (1967);

"Les Plans de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques. Le cas Vénézuélien" (1967);

"Vers une méthode vénézuélienne d'Evaluation des Projets d'Irrigation et Assainissement des Terres" (1968);

"Irrigation et Assainissement des Terres à fins agricoles" (1968);

"Premier rapport sur le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques" (1969);

"Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques et Développement des Bassins Hydrographiques";

"Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques". Version Préliminaire, Décembre 1970.

"Programme National des Travaux Hydrauliques au Vénézuéla" (1972);

"Vénézuéla: Bases d'une Politique Hydraulique" (1972);

"Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques". Décembre 1972.

La version préliminaire du Plan (1970) ainsi que les deux derniers documents cités, contiennent déjà les concepts et formules juridiques pour une instrumentation adéquate du Plan, exprimant également la convenance de prendre la décision politique d'institutionnaliser une administration des eaux à la lumière de notre expérience technique, des exigences que demande notre développement, et de nos moyens et exigences financières.

Ainsi que les études énoncées forment une expérience dans le temps, nous considérons de même indispensable la mise en relief des instruments juridiques qui ont permis la formulation du Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques, résultat d'un long processus de préparation et d'analyse.

Décret N° 492 du 30 décembre 1958.

Décret N° 588 du 14 juillet 1961 par lequel on dicte le Règlement Partiel du Conseil National des Ressources Hydrauliques.

Décret N° 901 du 18 août 1967 sur la création de la Commission du Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques.

Décret N° 47 du 7 mai 1969 sur l'agrandissement de la Commission du Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques et les Fondements de la Planification, et Ordonnance de la Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques.

Enfin, l'Exécutif National admit le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques comme le document recteur de la politique hydraulique nationale moyennant le Décret N° 1127, du 15 novembre 1972, relatif au "Règlement de Coordination de la Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques" dans lequel on établit que la Commission du Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques (COPLANARH) est l'organisme chargé de coordonner les actions pour une mise en valeur rationnelle de telles ressources; que l'utilisation de la part des Ministères, Instituts Autonomes, Entreprises de l'Etat et autres organismes publics sera régie par le dit Plan; que les particuliers seront de même coordonnés par la Commission; et que seront réglées les obligations et attributions de cette commission et des organismes usagers de l'eau, tant publics que privés, dans la recherche de formules tendant à un total réajustement juridico-institutionnel de l'administration des ressources.

3. La Planification Hydraulique et le Besoin d'un Réajustement du Régime Juridico-Institutionnel.

"Le régime juridique des eaux a été soumis à une régulation qui n'a pas répondu à une planification antérieure de ces ressources depuis le point de vue légal, sinon qu'elle a été le produit d'une législation qui a crû, suivant l'évolution des besoins impérieux du pays, ce qui la rend incohérente et dispersée. De là viennent tous les problèmes aigus qui se présentent actuellement pour l'usage de l'eau, principalement dans l'évolution des ressources disponibles pour son exploitation économique. A cause de cela, le manque de normes et d'institutions adéquates pour la bonne ordonnance des ressources hydrauliques, est un des inconvénients majeurs qui actuellement se pose à une mise en valeur (rationnelle) des eaux" (16).

Il s'agit donc d'une réalité qui ne peut être méconnue: l'inadéquation des normes actuelles pour mener à bien un réajustement précis et nécessaire des ressources hydrauliques, ce qui rendra obligatoire la réalisation des modifications précédentes. Certaines d'entre elles devront avoir une incidence sur le Code Civil, circonstance qui ne doit pas non plus étonner, vu que, mis à part le fait que dans certains présupposés du droit comparé auxquels on a eu recours le problème se soit présenté ainsi, il est bien connu que son nombreuses les normes de notre législation administrative la plus récente qui ont également dû l'amplifier, matière qui, d'autre

part, est reconnue par le Code lui-même quand, dans le cas qu'il considère, il s'en remet aux dispositions des lois spéciales (*). Il s'agit de quelque chose qu'il convient de préciser avec une clarté absolue: L'actuel ordonnance des ressources hydrauliques part de quelques propositions et comporte des exigences sociales, juridiques, économiques et techniques qui ne se trouvent sous aucune forme, ni même minime, dans les normes qui sont en vigueur aujourd'hui.

L'affirmation précédente, ainsi que les conséquences qu'elle apporte, n'est rien d'autre que le résultat de différentes études réalisées au sujet du problème analysé ici. A cette fin, on a considéré indispensable l'élaboration, avant tout, d'une étude systématique de la législation en vigueur en matière d'eaux (17), avec l'intention de connaître en son ensemble et dans un seul texte, l'abondante législation éparse qui se trouve dans le Code Civil, Loi de Réforme Agraire, Loi Forestière des Sols et Eaux, Loi des Mines, Loi de Navigation, Loi de la Pêche et autres, ainsi que dans les Règlements, Décrets et Résolutions de diverses natures. Prenant comme base cette systématisation, on a pu établir des conclusions relatives au traitement législatif à réaliser.

Bien plus, un plan des ressources hydrauliques - et personne ne doutera de son évidente et indiscutable nécessité - doit être considérée, dans la supposition que peuvent être surmontés les obstacles légaux et d'organisation qui se posent actuellement pour son exécution et que peuvent être mises au point les structures opportunes pour le mener à terme. Le besoin de changements légaux et d'organisation, qui a été précédé par la réalisation d'un diagnostic et d'une analyse détaillée de la situation juridico-institutionnelle, conditionnera l'application pratique des mises en valeur planifiées. Il en résulte que, parmi les études préparées pour soutenir la décision de l'Exécutif National d'entreprendre l'élaboration d'un Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques, se présentait déjà la nécessité d'une Loi des Eaux qui ordonnerait l'usage des ressources et qui serait intégrée dans le Plan lui-même(18).

Les bases d'un réajustement juridico-constitutionnel des eaux, largement discutées par toutes les personnes, connaisseurs et intéressés à cette problématique, bases qui se trouvent inscrites dans le Plan en manière de prologue, sont donc le résultat de l'étude ample et détaillée réalisée conjointement entre COPLANARH et l'Institut de Droit Public de l'Université Centrale du Vénézuéla**, appelé "Bases pour une Etude sur le Régime Légal des Eaux au Vénézuéla" laquelle étude comprend six parties:

Première partie: Evolution Historique
Deuxième partie: Antécédents Législatifs

(*) Voir à cette fin la Loi Forestière des Sols et des Eaux. Art. 88, 89 et 91, et Loi de Réforme Agraire, Art. 42, 43 et 92.

(**) Etudes réalisées sous la direction du juriste Dr. Antonio Moles Caubet (Directeur de l'Institut de Droit Public de l'Université Centrale du Vénézuéla) et du Dr. Allan R. Brewer-Carías.

Troisième partie:	Ordonnance systématique de la Législation en Vigueur
Quatrième partie:	Doctrines Administrative et Jurisprudence
Cinquième partie:	L'Application du Régime Légal. Usages, Coutumes et pratiques administratives
Sixième partie:	Bibliographie des Aspects Juridiques

Parallèlement à ces travaux, on considéra nécessaire l'élaboration d'une "Analyse des Modèles Existants en Droit Comparé sur la Mise en Valeur des Eaux et l'Organisation Administrative" (*)

Le fait de prétendre épuiser les études et recherches juridiques pour atteindre une connaissance sans cesse meilleure de notre propre réalité, se justifie par la conviction de ce que c'est le processus à suivre pour toute réforme législative, vu qu'on a déjà conscience de ce que toute réforme implique un examen détaillé préalable du droit en vigueur et de son application pratique, une étude de la doctrine scientifique relative au thème qu'on analyse, et une connaissance précise des expériences qu'offre le droit comparé.

C'est ainsi que l'étude juridique du thème a son origine au même moment où se pose le problème de la nécessité de réaliser le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques, vu que ce dernier doit compter sur un ajustement légal en accord avec ses exigences et qui rende possible son application. De cela, il résulte que le futur régime légal des eaux ait une incidence décisive dans la mise en valeur rationnelle des ressources, pour autant qu'il devra donner forme à une organisation administrative dans le même esprit et la même raison qui a prévalu durant l'élaboration du Plan.

C'est de cette manière que surgit la nécessité de proposer, dans le réajustement juridique des eaux, la reconnaissance du fait que les plus importants usagers de l'eau sont les différents organismes de l'Administration, tant centralisés que décentralisés, qui mènent à terme la politique des secteurs économiques, raison pour laquelle il sera nécessaire de définir une claire action de superviseur de la part de l'Etat, pour contrôler et coordonner, le tout en accord avec la réalité socio-politique, cette gestion, garantissant ainsi un traitement juste et équilibré pour les organismes du secteur public et les usagers particuliers.

(*) Etude réalisée par le juriste Sebastián Martín-Retortillo, ex-professeur de l'Université Centrale du Vénézuéla et tenant de la chaire de Droit Administratif de l'Université de Barcelone, Espagne.

De son côté, le Décret N° 1127 du 15 novembre 1972, a prévu dans son Article 5^{ème} comme une des obligations de la Commission du Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques (COPLANARH), la réalisation des études nécessaires pour l'élaboration d'un projet de la Loi des Eaux. Le contenu de cet article fut longuement discuté, vu que l'expérience avait démontré que, même si en différentes occasions il y avait eu le désir et les dispositions pour faire une Loi des Eaux qui réajusterait le régime juridico-constitutionnel, cela n'avait pu se concrétiser en de telles occasions parce qu'il n'existait pas encore d'étude sur la problématique légale et qu'on ne disposait pas en même temps, d'un Plan National de Mise en Valeur des Eaux dans le pays (*).

Maintenant, on dispose du Plan et des études juridiques. On a une certaine expérience de l'administration des ressources, avec l'application du Décret N° 1127 déjà mentionné, lequel a permis que "dans la mesure ou s'accumule l'expérience de l'administration des eaux sur base de l'application des instruments juridiques, parallèlement aux études relatives à une connaissance plus approfondie des demandes et des disponibilités: le Plan ira, s'enrichissant, permettra l'incorporation des instruments juridiques au résultat de l'avance des concepts politiques et économiques dérivés de la planification de la mise en valeur des ressources hydrauliques (19).

En conséquence, une fois le Plan reconnu officiellement, c'est le moment de procéder à l'élaboration de la Loi des Eaux comme instruments de base et fondamental dans la conformation de la Politique Hydraulique Nationale. Cette loi devra être élaborée par COPLANARH comme le signale expressément le décret ci-dessus mentionné, vu que cet organisme dispose d'une équipe interdisciplinaire spécialisée dans la planification des ressources hydrauliques, et doit rassembler le meilleur esprit politique, un sens de l'intérêt national au bénéfice du bien commun, qui reflète et contemple le "sens" du pays à la recherche de son destin. En ce point, COPLANARH essaie de postuler des solutions, sur base des critères qui ont été élaborés dans le long processus d'étude et de travail qui a été signalé plus haut. Il n'y a donc aucune improvisation. Les critères qui se présentent, constatés par l'expérience d'autres pays, et, plus spécialement, par notre propre réalité nationale, sont en plus les critères que notre politique hydraulique requiert, présentée avec une nécessaire vision du futur, afin de prévenir également les situations qui, quand elles se renforcent énormément, son déjà irrémédiables.

(*) Cas qui s'est présenté en 1963 en relation avec les Avant-Projets de Loi des Eaux et d'Autorités des Eaux pour la République du Vénézuéla, préparés par le Juriste Guillermo J. Cano, basés sur un travail du même auteur.

II. CRITERES POSTULES POUR
L'ORDONNANCE JURIDIQUE DES
RESSOURCES HYDRAULIQUES

II. CRITERES QUI S'IMPOSENT POUR L'ORDONNANCE JURIDIQUE DES RESSOURCES HYDRAULIQUES.

1. Unité du Cycle Hydrologique.

Un des principes de base de la science appelée: "l'hydraulique" est celui de l'unité du cycle hydrologique. Il s'agit d'un postulat accepté universellement dont les conséquences transcendent le domaine du droit qui ne peut faire moins que les rassembler (20), (21), (22), (23), (24) et (25).

Il s'agit donc, de constater une réalité qui, en résumé, suppose que l'eau est un tout, unique en sa provenance et qui est en intime interrelation, quelle que soit la forme sous laquelle elle se manifeste ou apparaisse. Le cycle hydrologique comprend l'interaction de toutes les eaux, quel que soit leur état ou leur situation. La précipitation, l'écoulement, l'infiltration, l'évaporation et l'évapotranspiration configurent une réalité et, conséquemment, plus qu'un critère, constituent un postulat qui dérive de la constatation d'une réalité. Il en résulte que la norme juridique qui sanctionne ce postulat, ne peut différencier les eaux de surface des eaux souterraines, les eaux douces des eaux saumâtres, salées ou minéralisées, ni les eaux thermales des eaux de sources naturelles. Ainsi, de même, il faudra considérer les eaux fossiles ou confinées, et il faudra arriver à donner des normes avec précipitations artificielles, vu qu'elles non plus n'échappent au cycle hydrologique (26) (*).

Il faut donc dépasser, dans le régime juridico-constitutionnel, la thèse traditionnelle selon laquelle on différencie le régime des eaux de surface de celui des eaux souterraines, pour s'incorporer à la nouvelle conception juridique de les considérer comme partie du cycle hydrologique, même lorsque ce fait n'exclue pas que les eaux souterraines se régularisent au moyen de techniques différentes de celles prévues pour les eaux de surface, étant bien entendu qu'une telle particularité est seulement une alternative du mode de mise en valeur des ressources qui ne change en rien le principe énoncé plus haut de l'unité du cycle hydrologique.

(*) Dans le rapport final au Président du Congrès des Etat-Unis d'Amérique (1973), de la Commission de l'Eau, on dit: "Les estuaires et zones côtières, c'est-à-dire, les aires où les rivières et les océans se rencontrent sont partie intégrale de notre système fluvial, en conséquence il serait insensé de définir une politique hydraulique sans considérer le rôle de ces masses d'eau. Le même critère est suivi dans les révisions actuelles de la Loi des Eaux d'Israël.

2. Domaine Public de l'Eau

Le principe de l'unité du cycle hydrologique apparaît intimement lié au domaine public de toutes les eaux, ce qui, en définitive, n'est que la conséquence logique de ce principe. De la même manière qu'il ne peut y avoir de différenciation dans la conception et le traitement des ressources hydrauliques, quel que soit l'état dans lequel elles se trouvent, ainsi on ne peut pas non plus continuer à diviser juridiquement les eaux en publiques et privées; différenciation qui se trouve dépassée actuellement, due certainement au progrès des connaissances technologiques qui se rencontrent dans ce domaine dans la législation comparée la plus récente. "Il faut se passer des distinctions légales entre les eaux qualifiées aujourd'hui comme publiques ou privées, parce qu'elles sont de surface, du lit d'un fleuve ou souterraine pour revenir à l'unité de l'eau" (22), non seulement comme réalité physique, mais comme formule indubitable pour proposer le traitement juridique de celle-ci.

La déclaration générale des eaux comme faisant partie du domaine public - qui, comme signalé précédemment, s'enracine dans la meilleure, la plus ancienne tradition du droit historique vénézuélien - est en outre la solution choisie par la plus grande partie des lois récentes dans le domaine des eaux (5), (20), (23), (27), (28), qui présentent sur ce point une identité de vue absolue. Et cela provient d'une cause évidente sur laquelle il ne paraît pas nécessaire d'insister. C'est seulement ainsi, en attribuant le titre de propriété de toutes les ressources hydrauliques à la Nation, qu'on peut proposer l'administration et l'exploitation de ces ressources en fonction des profondes exigences sociales qu'elles doivent satisfaire. Ainsi, il est explicitement signalé dans la législation péruvienne que l'administration des eaux se dirigera dans l'intérêt social et vers le développement du pays, étant entendu par intérêt social la prédominance du bénéfice collectif sur le particulier et celui de la Nation sur tout autre.

Il s'agit d'un point de base qui, pourtant, requiert quelques précisions.

En premier lieu, il faut signaler que la déclaration de domaine public de toutes les eaux s'établit, en postulant également la reconnaissance de l'usage public de l'eau - à des fins déterminées - sur base d'un profond sens social que de tels usages nécessitent. Plus loin encore, le caractère public de toutes les eaux n'est pas un obstacle pour reconnaître également le droit des particuliers à l'usage de celles-ci - non à la propriété - traitant les eaux de pluie et de sources et de ruisseaux sous différentes conditions, possibilités qui bénéficient directement à l'usager qui ne compromet que de petits volumes d'eau.

En second lieu, l'acceptation du principe que le lit doit suivre la "nature publique" de l'eau, formant une unité inséparable. Un tel principe, pourtant, fait exception dans certains cas pour des raisons élémentaires - comme le cas du lit des eaux de pluies ou de petits ruisseaux - cas dans lesquels, sans préjudice du caractère

public de toutes les ressources hydrauliques, on doit admettre la propriété privée de ces lits, le législateur fixant la surface déterminée contributive (il existe l'expérience des pays développés qui considèrent 1000 hectares). Afin de déterminer cette exception dans le cas des surfaces montagneuses de forte pente ainsi que des territoires non-développés ou de faible activité, on peut réduire ou augmenter la surface suivant le cas. Quant à la rive, pour déterminer le domaine public on considère la surface couverte par les eaux suivant le débit correspondant à une période spécifique de retour; dans certains pays pour des raisons pratiques on a pris 2 ans; pourtant, dans d'autre pays on est arrivé à considérer cette surface comme celle correspondant à la plus grande crue; dans ce dernier cas, il semble y avoir confusion entre le lit de la rivière et la surface affectée par une crue (20). Il est de tradition dans la législation vénézuélienne, d'accepter une servitude ou protection additionnelle du lit de la rivière, au bord de la rive (29) (30). Dans ce même ordre d'idée, surgit le besoin de déclarer les plages comme du domaine public, suivant l'orientation établie par la jurisprudence, ainsi que le fait de considérer les eaux côtières comme sources d'approvisionnement et, par conséquent, les traiter comme ressources hydrauliques, vu les avances des techniques de dessalement.

Il faut remarquer également que le fait de procéder à la déclaration de toutes les ressources hydrauliques comme bien du domaine public, ne suppose en aucune manière que les particuliers ne puissent posséder d'authentiques droits subjectifs d'usage pour la mise à profit des ressources, garantis et protégés par les Tribunaux de Justice. La concession est l'instrument juridique adéquat pour l'exercice du droit subjectif d'usage, étant bien entendu qu'il s'agit d'un droit d'utilisation, droit de mise à profit et non un droit de propriété.

Dernière précision concrète sur ce point: la déclaration générale du caractère public de toutes les ressources hydrauliques, ne provoquera pas une quelconque obligation d'indemniser, en relation avec certaines eaux ou lits de rivières qui jusqu'à présent auraient été du domaine privé, et ce, pour la raison élémentaire que nous ne sommes pas face à un supposé cas d'expropriation forcée, mais bien d'un changement du régime juridique de certains biens, que réalise de manière générale le Pouvoir Législatif, situation face à laquelle il n'y a évidemment aucun droit acquis. Sous cette forme, toutes les mises en valeur des ressources hydrauliques qui ont été réalisées avant le promulgation de la Loi des Eaux devront s'adapter à ses dispositions, au moyen d'une demande et, dans ce cas, l'octroi de la concession correspondante; si se présentait le cas de l'usage de l'eau en contradiction avec les dispositions du Plan, on procéderait à nier la concession et on agirait en conséquence, suivant ce qui a été établi dans le Régime Juridique en vigueur.

C'est sous cette forme, avec le titre de propriété des ressources hydrauliques que se dessine la configuration d'une propriété d'usus-fuit général et appliquée à la satisfaction des besoins du pays.

3. Planification des Ressources Hydrauliques

De même que le principe de l'unité du cycle hydrologique est intimement lié au domaine public des eaux, l'ordonnance de sa mise en valeur au moyen d'un nouveau régime juridico-institutionnel doit être réalisée en accord avec le principe de la planification des ressources. Pour cette raison, la Loi des Eaux doit établir un système de planification des ressources et instituer un Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques, comme un échelon indispensable pour que la loi devienne une réalité dans son accomplissement. De même, on doit reprendre l'esprit de la Constitution Nationale, lorsqu'elle exprime que l'Etat dictera les instruments de planification (31) (32) afin de donner l'impulsion nécessaire au développement économique et social de manière rationnelle et l'effort nécessaire à la défense et conservation des ressources naturelles de son territoire. L'eau étant une des ressources les plus importantes, la loi doit énoncer les différentes phases et niveaux par lesquels doit passer la planification pour que la politique hydraulique s'implante sur tous les fronts: technique, politique, juridique et financier.

Il faudra également établir la planification hydraulique comme une activité inhérente au Système National de Planification et, pour cette raison, le Plan et ses révisions successives doivent se réaliser en accord avec les stratégies et directives du Plan National de Développement. Ainsi donc, les caractéristiques du Plan: national, transversal, unique, intégral, prospectif, à long terme et dynamique, de même que ses objectifs doivent apparaître dans le texte de la Loi, de manière que tous deux - la Loi et le Plan, dans le même esprit et la même raison - jettent les bases d'une organisation pour l'administration des ressources, vu qu'ils ont, un objectif commun bien qu'étant des instruments différents: la conformation d'une Politique Hydraulique Nationale. La Loi des Eaux, par rapport au contenu du Plan National, doit prévoir que le dit Plan contiendra les stratégies et directives générales de la Politique Hydraulique, en ordre systématique et chronologique, les disponibilités des ressources et les possibles demandes dans l'espace et dans le temps. Pour ce faire, le Plan établira un bilan entre les disponibilités hydrauliques du pays et les demandes possibles. Il signalera également l'obligation d'établir un inventaire permanent des disponibilités, un registre actualisé de la consommation, et une étude périodique des demandes et des conditions bactériologiques et physico-chimiques des eaux. La Loi des Eaux contiendra les éléments fondamentaux qui forment le Plan, ce dernier étant celui qui concrétise son propre contenu. En outre, elle fixera les critères requis et la manière de procéder à une déclaration des réserves hydrauliques en fonction de l'intérêt national, étant entendu que chacune de ces réserves aura ses caractéristiques propres et singulières dans la mise en valeur.

Quant aux programmes d'investissements en travaux hydrauliques, ils devront donner suite obligatoirement à l'accomplissement de la politique hydraulique; de même, être en accord et faire partie de la politique nationale en matière économique et sociale et répondre aux orientations du type régional et à celles des différents secteurs économiques. Par conséquent, on doit indiquer dans le texte de loi les mécanismes de coordination de la politique économique et sociale et des politiques régionales et sectorielles avec la politique hydraulique nationale. De même, il faudra prévoir les mécanismes nécessaires pour éviter la réalisation d'un quelconque aménagement qui irait à l'encontre des dispositions fixées dans le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques.

Il faut enfin prévoir la forme juridique au moyen de laquelle le Plan devra être approuvé officiellement. Dans le texte de la Loi des Eaux, on précisera le moyen pour donner corps à cet objectif - par Loi ou par Décret - et enfin l'autorité responsable de son approbation. On estime que le Plan doit avoir force de Loi.

Actuellement, on reconnaît partout que la planification de la mise en valeur des ressources hydrauliques doit être incluse dans les Lois de cette matière, quel que soit le régime politique qui gouverne le pays.

En Hongrie, la Loi des Eaux de 1964, dit textuellement: "La base d'une mise en valeur planifiée des ressources hydrauliques est le Plan Directeur de l'Administration des Eaux". On y signale également que "Le Plan Directeur National d'une Administration des Eaux doit être pris en considération dans l'élaboration des travaux et études faisant partie des plans à long terme et programmes annuels de tous les secteurs de l'économie nationale, en relation avec les ressources hydrauliques et doit servir en plus de base pour la préparation des plans de développement régionaux"; on y précise que "Le Plan Directeur doit déterminer le développement systématique des ressources hydrauliques en harmonie avec les demandes de l'économie nationale, le milieu environnant, ainsi qu'en accord avec l'évolution matérielle et culturelle de la société (33).

En Tchécoslovaquie, la Loi des Eaux de 1955 s'exprime comme suit: "Le Plan de l'Etat pour la Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques, approuvé et promulgué par le gouvernement, constitue un Plan Directeur pour toutes les activités des secteurs de l'économie nationale en rapport avec la gestion des eaux, ainsi que pour la planification régionale et urbaine. Il constitue l'un des documents de base pour l'élaboration des programmes de développement prospectif de tous les secteurs de l'économie, en ce qui concerne les besoins en eau et autres mesures en rapport avec l'administration de ces ressources" (34).

De leur côté, dans d'autres pays d'économie de marché, on a également incorporé à la législation des eaux des prévisions qui coïncident plus ou moins avec celles citées précédemment. Par exemple, la République Fédérale Allemande a prévu dans

sa Loi des Eaux la relation entre les plans hydrauliques et l'économie régionale (34).

Aux Etats-Unis, la Loi des Ressources Hydrauliques de l'Etat de Floride, conçue comme "le statut le plus complet récemment promulgué" dans ce pays, donne des instructions spéciales au Département d'Etat des Ressources Naturelles, pour élaborer un plan de mise en valeur des ressources hydrauliques, qui doit être pris en considération dans l'octroi de permis pour l'aménagement des ressources hydrauliques et l'assignation des ressources durant les périodes de sécheresse (35). Le Plan des Eaux du Texas, élaboré par le Bureau de Développement des Eaux de cet Etat, en 1968, signale parmi ses recommandations que son plan de financement doit être adopté par le Gouvernement de l'Etat et la Législature, pour la partie se référant aux investissements que devra entreprendre cette entité fédérale. Le plan de financement devra être soumis à l'approbation des électeurs de l'Etat à l'occasion d'élections, ce qui signifierait une approbation tacite du Plan des Eaux. En outre, on recommande au Congrès et au Président des Etats-Unis qu'il reconnaisse le Plan, ainsi que ses modifications subséquentes, comme le guide général pour les développements futurs des ressources en eau et sol de l'Etat du Texas, en même temps qu'il est fait demande au Congrès des fonds nécessaires et des modifications des Lois Fédérales qui permettent le développement du Plan (36).

Dans le contenu des références et antécédents cités, on observe le besoin d'instituer par voie juridique le régime de planification des ressources hydrauliques à la lumière d'une nécessité nationale pleinement ressentie, situation qui se trouve en accord avec les tendances contemporaines qui retrouve l'esprit général de la législation quant à ce sujet particulier.

4. Unité de l'Administration des Eaux

Le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques est l'instrument fondamental de l'organisation administrative qui détient le contrôle des ressources, vu qu'il garantit une mise en valeur équilibrée de ces ressources.

Pour cette raison, du point de vue institutionnel, il est également requis de la structure administrative, qu'elle ait comme fondement l'accomplissement des stratégies du Plan et, particulièrement, en ce qui concerne l'unité dans l'administration des eaux. Comme conséquence de cette prémisse et des critères préalablement analysés, on déduit que l'administration de la politique hydraulique nationale, comprise comme l'activité destinée à planifier, concéder, réglementer, contrôler et veiller sur la mise en valeur et la protection des eaux, doit être exécutée par une Autorité Unique des Eaux: c'est-à-dire une organisation qui, conformément aux critères propres de la conception des systèmes administratifs contemporains, joue son rôle

comme coordinateur de la politique hydraulique et qui en même temps soit le responsable de l'assignation et l'administration des ressources. Cette autorité serait structurée comme un organisme au plus haut niveau de décision de manière à atteindre le but: une fonction de coordination qui fait converger vers les points communs les différents organismes de l'Administration.

L'existence d'une Autorité unique qui administre la politique hydraulique ne signifie pas nécessairement regrouper en un seul organisme toutes les entités qui sont en relation avec la mise en valeur des ressources hydrauliques, vu qu'il n'est pas fonctionnel et qu'il ne semble pas raisonnable que les dépendances que contiendra cette structure, englobent tous les secteurs économiques dans lesquels l'eau joue un rôle important, dû au nombre d'entités qui interviennent et à l'aspect variable des activités dans lesquelles intervient le facteur-eau. En outre, il peut arriver que, malgré la concentration des organismes, on n'atteigne pas l'objectif de surpasser les problèmes de coordination existants et, en conséquence, le travail de planification pourrait se perdre, ou ne pas se réaliser suffisamment, parce qu'il devrait s'occuper de nombreuses activités propres aux différents secteurs économiques qui mettent les ressources en valeur.

L'Autorité Unique, en accord avec le Plan National de Mise en Oeuvre des Ressources Hydrauliques, aura à sa charge: les travaux de planification des ressources hydrauliques, leur assignation et les différents usagers, ainsi que les travaux de surveillance et de contrôle de leur mise en valeur et, par conséquent, l'évaluation du Plan et sa révision périodique. De plus, cette autorité par ordre exprès de la Loi, serait consultée avec le caractère perceptif et relatif, en tous les cas où on retrouverait le problème des ressources en eau.

Le régime à employer entre "l'Autorité Unique des Eaux", les organismes compétents et les particuliers usagers de l'eau, bien qu'il soit imposé par la loi, doit être fondé sur la coordination active, c'est-à-dire, un mécanisme qui permette que les programmes d'information de base, ainsi que tout autre programme qui est réalisé dans le but de pousser à l'exécution des travaux hydrauliques et à leur développement, à se rendre compatible avec les stratégies du Plan. La Loi fixerait les directives pour cette coordination au moyen des "programmes d'action concertée" qui seraient élaborés en accord avec les réglementations de la Loi.

Il convient de tenir compte que les programmes d'exécution qui concernent les ressources, seraient mis au point par les entités sectorielles et régionales chargées des programmes de développement, mais l'entité responsable en matière de planification à long terme est l'Autorité Unique, qui réalisera les travaux de coordination moyennant la formulation des programmes et entretenant le contrôle de l'implantation de ceux-ci, vu que la seule coordination au niveau du Plan entre les différents organismes compétents en matière d'eau n'est pas suffisante, ni ne garantit une utilisation adéquate des ressources.

Sans entrer dans des considérations sur d'autres expériences en ce sens, il semble qu'il convient de rappeler les idées exprimées par les Nations-Unies. " ... la nécessité d'un bureau central au niveau de l'Etat qui détermine la politique hydraulique nationale et coordonne la mise en valeur des ressources hydrauliques. Créant ce bureau central, les pays en voie de développement pensent éviter que prolifèrent les organismes d'ajustement des ressources hydrauliques (*), recommandation qui a permis dans certains pays de dépasser les différences surgies en matière de compétence entre les différents départements de l'Etat.

Nombreuses sont les alternatives qu'on a proposées pour réaliser une coordination active entre tous les organismes et institutions publiques et privées, usagers des ressources pour atteindre l'objectif fixé: obtenir la meilleure mise en valeur des eaux. Dans certains cas on a proposé des instruments de coordination et de planification pour surveiller et contrôler l'usage des ressources au moyen de permis plus bureaucratiques qu'opérationnels, et sans disposer du pouvoir politique nécessaire pour orienter l'utilisation du fait de ne pas compter sur un Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques qui permettrait la "gestion administrative" des différents organismes ou entités, usagers des ressources. Dans d'autres alternatives, on a essayé de regrouper - sinon toutes, du moins la majorité des institutions qui sont en relation avec les ressources hydrauliques - en un organisme tel que le Secrétariat des Ressources Hydrauliques des Etats-Unis du Mexique. Dans ce cas particulier, l'"Autorité Unique des Eaux" est un organe de planification et de gestion par rapport à tous - ou presque tous - les organismes usagers des eaux.

Aux Vénézuéla, la Commission de l'Administration Publique a présenté des alternatives institutionnelles, à l'intérieur du secteur de l'activité publique dénommé "Ressources Naturelles Renouvelables", quant à la gestion et l'administration des eaux, tenant compte du fait que non seulement le secteur du développement de l'agriculture et l'élevage utilise les ressources naturelles renouvelables et, par conséquent, les ressources hydrauliques, sinon que, ont besoin également des dites ressources les différents secteurs du développement industriel, santé publique et transports (entre autres) (37) (38). On a également suggéré comme alternative la création d'un "Conseil Supérieur des Eaux" inscrit à un ministère du Service.

En résumé: les solutions institutionnelles dépendent de beaucoup des particularités et de l'état de développement de la mise en valeur des ressources hydrauliques. Malgré que ces circonstances soient des plus importantes, quand elles s'ajoutent au problème d'un pays dont le développement peut dépendre de ses disponibilités en eau, lorsque celles-ci sont restreintes ou lorsque les ressources ont été mal mises en valeur

(*) ONU. Résolution 1710. XVI. IV, B, du Décennat Hydrologique, 1961.

par faute d'avoir pris à temps les mesures préventives nécessaires, dépendant en majeure partie des avances technologiques dans ce domaine, ou d'un strict accomplissement des normes de rationnement quant à l'usage de l'eau, ce qui amènera pour conséquence une centralisation accompagnée d'un pouvoir politique étendu pour ceux qui administrent les ressources hydrauliques.

Des situations intermédiaires semblent à conseiller: maintenir des autorités plus ou moins décentralisées comme responsables de la gestion de l'eau dans les différents secteurs usagers, établissant une autorité unique de l'administration, chargée de la surveillance et du contrôle de l'accomplissement de la politique hydraulique, exprimée au moyen d'un plan national des ressources hydrauliques avec autorité légale et pouvoir politique pour le faire respecter.

Ainsi fut instituée l'Autorité Unique des Eaux" à rang supérieur dans l'Administration Publique et reliée aux plus hauts niveaux de décision du Pouvoir exécutif, de conformation institutionnelle et appuyée sur un bureau interdisciplinaire capable de fixer la Politique Hydraulique Nationale, formuler et réviser le Plan de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques, octroyer les concessions et inscriptions pour l'usage et l'aménagement; étudier et proposer les instruments que le régime juridico-institutionnel requiert pour l'administration des ressources dans tous les domaines de l'Administration. Pour l'obtention de ces objectifs, il est évident qu'il apparaît nécessaire que l'Autorité Unique des Eaux" 1) maintienne la surveillance et le contrôle de l'accomplissement du Plan; 2) assigne les sources d'eau par l'octroi de concessions et inscriptions, ou au moyen d'une opinion relative au sujet et perçue clairement pour l'Administration; 3) analyse et dicte des règlements au sujet des programmes des différents organismes sectoriels et régionaux; 4) fixe la valeur de l'eau; 5) maintienne équilibré le bilan demandes-disponibilités, considérant non seulement les volumes disponibles et possibles, sinon fournissant les directives pour la conservation de la qualité requise pour les différents usages; 6) fixe les stratégies relatives aux priorités de la mise en valeur des ressources au point de vue de la répercussion sur le milieu national et régional, et enfin, 7) coordine activement toutes les tentatives concernant les eaux et leur relation avec les autres ressources naturelles, avec lesquelles l'eau forme un corps inséparable, ainsi que le relation entre la planification des ressources en eau et la planification nationale du développement économique et social du pays.

En accord avec ce qui est posé ci-dessus le futur régime juridico-institutionnel doit préciser ce point avec le maximum de clarté, avec des fonctions précises et claires, définissant les relations avec les différentes entités publiques, limitant et précisant les responsabilités de celles-ci ainsi que les relations avec les associations et communautés d'usagers-particuliers qui sont en relation avec l'administration et l'exploitation des ressources (39) (40) (41) (42) (43).

5. Régime de Mise en Valeur.

Unis aux usages communs qui correspondent à tous, qui ne consomment pratiquement pas d'eau, ni n'altèrent aucunement la condition des ressources, et dont l'exercice doit être compatible avec le droit que tout le monde possède d'utiliser les ressources, se trouvent les usages spéciaux et privés qui sont à l'origine et supposent déjà une soustraction ou détérioration de la qualité des eaux. C'est, sans le moindre doute, cet usage qui constitue la forme la plus importante d'utilisation des eaux, la mise en oeuvre par excellence, qui peut être permise seulement au moyen d'une concession administrative (14) (44).

En accord avec notre tradition juridique classique la plus pure, cela suppose l'abandon de tout genre de formules qui prétendent configurer un hypothétique droit à la mise en valeur sur base de situations géographiques - comme ces formules qui déterminent les prédominances des riverains - ou sur base d'un usage renforcé qui pourrait engendrer un droit par les biais de la prescription administrative.

La concession est donc la voie par laquelle s'exerce la mise en valeur des eaux, qu'elles soient superficielles ou souterraines. Partant de la prémisse fondamentale que la mise en valeur des ressources hydrauliques doit en tous les cas être normalisée suivant le Plan, les concessions et inscriptions doivent être sujettes aux prévisions prescrites dans ledit Plan. En ce sens, on ne pourra octroyer aucune concession, ni permettre aucun aménagement d'aucune manière des ressources en eau si ce n'est pas en accord avec ce qui est établi par le Plan.

Comme il est communément admis dans notre pays que la mise en valeur des ressources hydrauliques est réalisée par une autorité communale, une corporation régionale, un Institut Autonome ou une Entreprise Publique, pour la simple raison qu'il s'agit de personnes juridiques distinctes de l'Etat, les exigences du système des concessions s'étendent également à ces entités de l'Etat. Seulement dans le cas particulier d'aménagements réalisés par l'Administration Centrale elle-même par exemple, les aménagements à fin d'irrigation opérés, dirigés et gérés par un Ministère - on établit que le Pouvoir Exécutif National donnera forme à l'inscription correspondante de volumes d'eau en faveur de ses entités, dont le régime juridique devra être dans tout son contenu, semblable à celui de la concession. Pourtant, il faut établir clairement que, quand l'ouvrage sera transmis par l'Administration Centrale à des entreprises décentralisées ou des entités publiques, privées ou mixtes, le régime juridico-institutionnel doit établir que l'inscription se transformera automatiquement en une concession.

En définitive, ces décisions exécutoires de l'Etat ne constituent rien d'autre qu'un aménagement de plus des ressources hydrauliques, et il ne semble ni raisonnable, ni juste de les exclure d'une liaison au Plan, vu que les entités et entreprises publiques doivent être les premières obligées à le respecter et l'exécuter en tous ses termes.

Une concession administrative sera également nécessaire pour l'exécution de toute classe d'ouvrage qui doit se réaliser dans les lits des rivières ou qui suppose l'occupation des rives.

La concession des ressources hydrauliques ou inscription de celles-ci n'octroie jamais un droit de propriété sur celles-ci, sinon qu'elle permet et garantit la mise en valeur des ressources dans les termes mêmes du contrat qui l'octroie. De là, l'importance de la précision du contenu des concessions. En ce sens, il est indispensable de prendre en considération la nature de l'aménagement et les usages actuels et potentiels qui peuvent être faits en aval. La considération des usages actuels permet de comptabiliser les situations actuelles. La considération des usages potentiels en aval, prévus par le Plan, signifie également un facteur déterminant quant à la solution des problèmes, qu'il faut considérer également de manière directe, vu qu'avec le temps, ils peuvent s'étendre et se convertir en facteurs limitatifs pour le développement et l'utilisation des ressources.

De même, il faudra déterminer le temps de durée de la concession, selon le type d'aménagement des eaux, étant peut-être nécessaire d'écourter le terme maximum prévu actuellement (29). Il faut remarquer que la concession doit être résiliée quand il y a non-respect, de la part du concessionnaire, des conditions imposées par l'Administration ou quand il existe des motifs d'intérêt public déterminés et prouvés (20) (28).

De la même manière, il faut établir un système de sanctions suivant les fautes qui incombent au concessionnaire, en l'un des différents aspects prescrits par la mise en valeur des ressources: usage donné à l'eau, quantité employée, non-respect de méthodes de protection de la qualité de l'eau, tous ces excès accumulés pouvant mener à la révocation de la concession, soit lorsque l'infraction est grave, soit lorsqu'il y a récidive du même excès. Dans le cas d'une résiliation de la concession pour cause d'intérêt public - reprise de la concession ou réversion anticipée de celle-ci - on procédera à l'indemnisation au concessionnaire des frais qu'il aura consentis dans la réalisation des travaux nécessaires à la mise en valeur des ressources hydrauliques et pour le préjudice causé, mais celui-ci calculé exclusivement pour la période de la privation de l'aménagement hydraulique et uniquement pour le débit réel qui eût été mis en valeur.

Enfin, on évaluera le coût de la concession et de la réversion et, en tout cas, quant aux ouvrages construits par le concessionnaire durant le temps que dure la concession. Si, une fois sanctionnée la Loi, une personne naturelle ou juridique prend de l'eau pour son compte, sans avoir demandé la concession correspondante, elle tombe sous le coup de la sanction et s'il y avait nécessité d'interdire définitivement l'aménagement, ce ne pourrait être un motif de réclamation de la part de l'utilisateur.

6. Priorités dans l'Usage de l'Eau

L'élément de base dans tout le système de mise en valeur est la détermination des priorités que possèdent les différents usages potentiels de l'eau. En ce sens, il faut tendre à prévoir dans la pratique, avec la plus grande extension possible, la formulation des multiples utilisations de l'eau, que détermine le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques, circonstance qui ne nous permet cependant pas d'oublier que l'eau est indivisible, dans le sens que tout usage en destination que l'on donne à l'eau affecte tous les usages existants ou potentiels.

Traditionnellement, on en est venu à établir à ce sujet une relation plus ou moins rigide (45) sur la détermination hiérarchique des différents genres de mise en valeur en fonction de la destination des ressources. Cette formule, cependant, ne paraît pas correcte de nos jours, quant à son éventuelle validité générale, depuis le moment où l'établissement d'hiérarchies est quelque chose d'éminemment flexible et de plus, conditionné par des circonstances temporelles et spatiales. Ainsi aujourd'hui, peut-être que certains usages peuvent avoir une préférence sur d'autres, qui ne soit pas valable dans un avenir immédiat et même, dans une même période, peut varier d'une région ou zone à une autre. La récente législation des eaux du Pérou a présenté l'idée que la détermination des préférences ou priorités peut être modifiée dans le contexte de la politique générale d'utilisation et se fonder dans les propres caractéristiques de la nature de chaque zone ou région, afin de conserver l'équilibre biologique (20).

Il paraît donc opportun de remettre la concrétisation de ce thème à ce que détermine le Plan, c'est-à-dire l'établissement d'un principe général, de portée logique et raisonnable, selon lequel la priorité qui vaut dans tous les cas est celle de l'approvisionnement en eau des populations. De cette manière, l'eau destinée aux populations urbaines et rurales, incluant les besoins domestiques, municipaux, commerciaux, industriels ou de service, inhérents à leur fonctionnement comme unités urbanistiques, doit avoir priorité, dans l'espace et dans le temps, sur tout autre utilisation possible, et ce, même s'il faut obliger les Municipalités à ne pas concéder de permis à des industries consommatrices importantes d'eau, quand celles-ci sont situées dans des zones de pénurie signalées par le Plan, bien plus: si l'eau employée à d'autres fins en une zone déterminée, est requise et nécessaire dans une autre zone dans un but d'approvisionnement d'une population, il faudra la transférer à cette autre zone, chaque fois que se seront épuisées les possibilités d'approvisionnement à l'intérieur de l'unité administrative où se trouve située la demande citée, dans l'intention de maximiser l'usage des ressources.

A ce sujet, la priorité logique donnée à l'approvisionnement des populations n'implique aucun détriment pour les autres usagers, vu que l'usage de l'eau doit être considéré dans le contexte national; pour ce qui se rapporte aux usages à fin d'irrigation et l'usage industriel, ils se situeraient à la seconde place, suivant les cas,

en fonction du point de vue du développement régional et du lieu d'où l'on pense s'approvisionner en eau. Dans tous les cas, les industries avec consommation élevée d'eau, doivent se situer de préférence en des endroits où elles n'aggravent pas les situations déficitaires et les disponibilités en eau (5) (20) (23) (27) (28), en accord avec la localisation que signale à ce sujet l'aménagement du territoire.

7.2.3 Valeur de L'Eau .

L'eau a une valeur. Ainsi le proclame le 10^{ème} principe de la charte Européenne de l'Eau publiée à Strasbourg en 1968 par le Conseil de l'Europe, et ce principe ajoute, de manière tangente, que cette valeur doit être reconnue par tous. En accord avec ce critère, on a établi dans les systèmes juridiques de plusieurs pays différentes formules - tarifs, échelles, contributions... - qui répondent à la nécessité de matérialiser dans la pratique la valeur qu'on assigne à l'eau, ainsi que les coûts inhérents à sa consommation rationnelle.

La valeur de l'eau est fonction du volume disponible, de la qualité, du potentiel énergétique et des possibilités de régulation et contrôle. Et si l'on ajoute à cela l'augmentation constante de son utilisation, on obtient que cette valeur est variable dans l'espace et dans le temps. Seule une abondance sans limite pourrait lui imposer une valeur infime qui s'approcherait de la "non-valeur" (46).

Les ressources hydrauliques, en tant que résultat d'un processus dérivé du cycle hydrologique et prenant en considération les limitations technologiques physiques et économiques actuelles, sont de disponibilité restreinte. Pour comprendre la signification de l'affirmation antérieure, nous considérons que les précipitations constituent la totalité théorique d'une supposée disponibilité d'eau en un bassin déterminé, mais la pluie ne tombe pas avec une distribution uniforme dans l'espace et dans le temps; il y a également des périodes de plus forte précipitations et d'autres de moins fortes précipitations dans le cours d'une année. Si nous ajoutons que l'eau précipitée ne s'écoule pas dans sa totalité, mais seulement en partie, nous devons conclure qu'il existe une plus grande disponibilité naturelle en période de fortes précipitations, et dans ces périodes, pendant le mois de plus grande pluviosité. Il peut arriver qu'on ait le cas extrême ou ne se produit aucun écoulement. Egalement, les disponibilités en eau peuvent s'aggraver s'il n'existe pas de possibilité physique d'accumulation des excès, lesquels à leur tour peuvent causer des effets néfastes. Tout cet agglomérat de circonstances fait que, pour disposer d'une quantité d'eau au moment où elle est demandée, il faut recourir à de coûteux investissements en travaux hydrauliques de régulation et contrôle ou de protection contre les excès.

Ces limitations s'accroissent encore quand on considère qu'on ne peut se servir de la totalité de l'eau qui s'accumule pour en disposer au moment requis, vu

que certains des volumes disponibles, soit pour des raisons physiques (minéraux dissous) ou bactériologiques (contamination) ne sont utilisables que moyennant les investissements nécessaires à leur conditionnement. Cela signifie une perte des volumes d'eau qui, par leurs conditions de qualité, ne sont pas économiquement prêts à l'usage, même dans le cas où les progrès de la technologie permettent de remédier aux perturbations; cependant, il peut y avoir des situations, dans lesquelles, par décision politique et sociale ces eaux doivent être mises à profit même si cela requiert des investissements coûteux. Bon nombre d'ouvrages hydrauliques de régulation permettent de défendre des superficies étendues, profitant de ce fait pour atténuer les effets des excès d'eau. Cela demande des investissements supplémentaires qui se justifient par les résultats économiques et sociaux obtenus.

Une autre condition intrinsèque de l'eau est la relation du volume naturel ou réglé avec la différence d'élévation entre le site de captation et le lieu où l'eau va être employée et postérieurement rejetée; dans certains cas, cette différence peut être employée pour la production d'énergie hydroélectrique, ou plus simplement conduite à l'endroit de la consommation par gravité, avec l'économie conséquente d'énergie pour son usage.

Avant de se plonger dans la méthodologie de la fixation de la valeur de l'eau, il est bon de préciser la signification des termes valeur, coût et prix: a) la valeur (*) représente le degré d'utilité et d'importance de la source d'eau, exprimé en termes économiques, tant parce que l'eau pourrait être utilisée à diverses fins que pour ses caractéristiques propres dans le site d'aménagement; b) le coût reflète le produit des investissements nécessaires pour son usage et finalement; c) le prix est la quantité perçue pour son utilisation aux différents bénéficiaires, laquelle peut être plus ou moins grande que le coût selon la politique du secteur économique où sont situés les bénéficiaires (35) (47) (48) (49).

Les facteurs qui définissent la valeur de l'eau au site de prise, peuvent s'exprimer par des variables dont la combinaison en une formule déterminée va permettre de définir la "valeur réelle" (V_R), c'est-à-dire la valeur qui sera fixée dans la concession de l'eau, valeur que doit payer le concessionnaire, exprimée en unité de valeur par unité de volume (50).

Voici une formule qui va permettre de calculer la valeur réelle de l'eau:

$$V_R = V_0 \cdot X_g \cdot (1 - X_1) (1 - X_2) (1 - X_3) (1 - X_4) (1 - X_5)$$

Dans cette formule:

V_0 serait une valeur de base, unique pour tout le pays. Cette valeur de base constitue la référence pour la détermination de la valeur réelle dans chacun des lieux qui motivent une concession. Cette valeur pourrait varier dans le temps, dans

la mesure où s'étend la connaissance des variables qui composent la formule ou suite à des changements technologiques substantiels.

X_g serait une variable qui prend en considération le pénurie ou l'abondance de la source, motif de la concession. Cette variable serait inférieure à l'unité dans le cas de l'abondance, pouvant arriver au point d'être minuscule, considérée comme provenant de sources aux volumes disponibles toujours plus importants; dans le cas d'une pénurie manifeste, la variable pourrait être plus grande que l'unité. Seules les priorités établies dans le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques et les Plans Régionaux de Développement Economique et Social permettront de fixer sa dimension réelle.

X_1 représente la qualité; lorsque la qualité de l'eau au lieu de la concession ne signifie aucune restriction pour l'usage stipulé, la variable tendra à diminuer, parce qu'on n'aura pas recours à des investissements spéciaux pour son utilisation; au contraire, elle augmentera dans la mesure où la qualité des eaux empêche son utilisation pour un grand nombre d'usages jusqu'à arriver à une valeur proche de l'unité pour les eaux fortement polluées. Dans le cas de concessions à fins multiples, on considère l'usage qui exige la meilleure qualité.

X_2 représente l'efficacité du régime d'écoulement au lieu de la source, par rapport aux demandes. Lorsque, statistiquement, la dispersion entre les valeurs moyennes des périodes saisonnières est petite, on dit que le cours d'eau est efficace. La variable tendra à diminuer aux lieux de mise en valeur de rivières efficaces, dans le cas où les débits sont compatibles avec la demande, et sera toujours plus grande dans le cas d'une rivière non-efficace dont le débit s'écarte des exigences de la demande.

X_3 représente l'efficacité des travaux de régulation et de contrôle. Cette variable met spécialement en valeur la relation entre le volume garanti, les demandes et le montant des investissements nécessaires aux ouvrages de stockage sur les lieux de l'aménagement des ressources. Lorsque les investissements sont réduits et la relation du volume garanti est élevée, la valeur de la variable sera faible; au contraire, elle sera proche de l'unité dans la mesure où les exigences en investissements seront plus élevés et le rendement plus faible.

X_4 représente l'énergie potentielle. Lorsque la différence de niveau entre l'altitude du terrain du lieu de la source et l'altitude du terrain du lieu d'utilisation de l'eau est réduite, la variable sera proche de l'unité; au contraire, si la différence des niveaux est grande, la variable sera un nombre relativement petit. Dans le cas où la demande se trouverait à une altitude supérieure au lieu de l'utilisation des eaux de la concession, le supplément nécessaire pour atteindre l'altitude de la source devrait être imputé aux coûts d'opération du système, comme on le verra plus

clairement dans le paragraphe traitant des coûts. Dans l'administration de la Politique Hydraulique et en relation avec la politique énergétique, on pourrait considérer une diminution de la valeur de l'eau pour cette raison, lorsque à l'endroit de la demande existent d'autres sources d'énergie qui signifient une alternative économiquement valable pour satisfaire la demande.

X₅ représente les bénéfices induits qui s'additionnent à ceux qui dérivent concrètement de l'utilisation des ressources de la concession, soit parce que le prévoit ainsi le projet lui-même, ou parce que ces bénéfices ont été prévus sous cette forme dans le projet de mise en valeur intégrale du bassin à l'endroit de la concession. Cette variable augmentera jusqu'à une valeur proche de l'unité lorsque les bénéfices additionnels induits reportés pour l'ouvrage seront le complément nécessaire au développement de l'aire géographique et sera d'autant plus petite que les bénéfices seront plus restreints, dans le cas où de nets bénéfices n'existeraient pas, la variable serait si petite qu'on la considérerait négligeable. Parmi les bénéfices induits, on pourrait inclure la conservation des bassins fluviaux, quand elle est prévue dans la concession en accord avec les règlements correspondants.

Tout ce qui a été énoncé précédemment peut se résumer ainsi: l'eau a une valeur; cette valeur lui vient d'une série de caractéristiques propres aux ressources à l'endroit de leur mise en valeur. Cette conception, bien qu'elle dérive d'un fondement économique comme la pénurie relative des ressources, est pourtant d'importance capitale, parce qu'elle est liée à la philosophie même de la mise en valeur planifiée des ressources hydrauliques, ainsi que, d'un point de vue pratique, c'est l'un des instruments de la définition du développement d'une politique hydraulique.

Pour une meilleure compréhension des aspects financiers implicites contenus dans le critère du "Régime de Gestion et Administration des Eaux", on analysera préalablement les concepts de "coût" et "prix". Le coût reflète le produit des investissements nécessaires pour la mise en valeur des ressources et le prix la quantité perçue pour leur utilisation. Il faut tenir compte du fait qu'à travers le prix de l'eau, s'établissent des liens entre la politique de développement des différents secteurs de l'économie et la politique hydraulique nationale.

Le "coût de l'eau" pour le concessionnaire serait la valeur ajoutée à la valeur réelle (V_R) de l'eau obtenue en concession, plus la totalité des coûts qui incombent au concessionnaire, afin de permettre que les ressources soient usées suivant les termes fixés par la concession, ou afin de les mettre à la disposition des bénéficiaires-usagers dans les conditions requises par eux. Le coût de l'eau deviendrait le coût total de la mise en valeur (en unités monétaires par unités de volume) et peut s'exprimer par la formule:

$$C = V_R + (C_c + C_{tr} + C_{cd} + C_d + C_r + C_{tv*}) A_m$$

Dans cette formule:

V_R est la valeur "réelle" de la concession, fixée en accord avec la formule antérieure.

C_c est le coût de la captation, résultat des investissements en travaux nécessaires à la captation des ressources en eau, ainsi que les frais dérivés de l'opération et le maniement de ces différents ouvrages;

C_{tr} est le coût du traitement préliminaire, dérivé des investissements nécessaires pour mettre les eaux en condition d'usage pour la concession, ainsi que des investissements qui se retrouvent dans l'opération et le maniement des équipements nécessaires.

C_{cd} est le coût de la conduction, résultat des investissements et des frais d'opération et d'entretien des installations nécessaires à amener l'eau depuis le point de captation jusqu'à l'endroit de la demande.

C_d est le coût de la distribution, dérivé des investissements nécessaires à la fourniture de l'eau, si c'était le cas, aux bénéficiaires-usagers des ressources, ainsi que tous les autres frais que peut entraîner le maniement et l'entretien des actifs en opération.

C_r^* est le coût de la récollection des eaux usées et leur transport au lieu de traitement ou de déversement, suivant le cas, et ce, y compris, outre les frais dérivés des investissements requis, ceux qui sont nécessaires à l'entretien et la bonne marche de ces travaux.

C_{tv}^* est le coût du traitement nécessaire de la décharge, pour respecter les conditions générales fixées dans la concession quant à la qualité des eaux. Dans ce coût seront incluses les résultantes des coûts d'investissement des installations nécessaires, ainsi que les coûts dérivés de la bonne marche et de l'entretien de ces installations.

A_m est le facteur dérivé des frais d'administration du système global. Ce sera en tout cas un nombre supérieur à l'unité dont la grandeur sera fixée dans chaque cas au moyen des études économiques du projet.

Dans la fixation de la valeur de l'eau par unité de volume, on doit considérer deux cas: 1) la quantité réellement "consommée" pour les concessions de service d'approvisionnement du milieu urbain, des industries extraurbaines ou à fin d'irrigation et 2) la totalité de l'eau "usée" ou nécessaire dans les cas de production d'énergie hydroélectrique, navigation ou réfrigération industrielle, ainsi que celle nécessaire aux usages récréatifs et de piscicultures.

Soit par intérêt national ou par convenance de l'administration intégrale des ressources, il pourrait se faire que certains des travaux soient réalisés directement par l'Etat; en ce cas, à la valeur de l'eau de la concession on ajouterait les coûts des investissements qui ne seraient pas effectués par le concessionnaire. Dans cette catégorie, on pourrait trouver les variables qui correspondent au coût du traitement des eaux usées (C_{TV}^*) et le coût nécessaire à la conduction vers le lieu de décharge (C_r^*).

Pour ce qui se rapporte au "prix de l'eau", c'est la modalité ou la voie de récupération totale ou partielle des coûts qui incomberaient aux concessionnaires pour mettre l'eau à la disposition de chacun des bénéficiaires-usagers des ressources. Ce prix, qui pourrait arriver au stade d'être subsidié par l'Etat en accord avec la politique tracée dans le secteur économique où se trouve situé le bénéficiaire-usager, sera exprimé sous forme de tarifs différentiels lorsque le bénéficiaire-usager peut être individualisé; dans le cas contraire l'Etat paiera ce subside, lequel doit être calculé le plus clairement possible afin de connaître le sacrifice fiscal qu'il représente, en fonction du bénéfice social, que l'Etat désire atteindre par ce service ou usage des ressources. De même, le bénéficiaire-usager doit le connaître, pour qu'il ait conscience qu'il faut user et jouir des ressources avec un esprit d'austérité.

8. Régime de Gestion et Direction des Eaux

L'analyse détaillée des programmes d'investissement en travaux hydrauliques et les budgets-programmes pour l'accomplissement de la politique hydraulique, pourraient être réalisés par de nombreuses entités ou par une seule entité administrative, qui porterait le poids de la gestion et du maniement des eaux avec mission d'appliquer les lois suivant les facultés attribuées à "l'Autorité Unique des Eaux", tenant compte des problèmes déjà signalés dans le paragraphe se référant au critère de l'Unité dans l'Administration des Eaux. Il semble clairement établi qu'il est impossible de réunir en un seul organisme toutes les entités administratives qui interviennent dans l'usage de l'eau.

D'autre part, il devient indispensable que les programmes d'investissements soient exécutés avec unité dans les critères, afin de garantir l'accomplissement des stratégies et lignes directrices du plan, et que les programmes d'investissement soient réellement les moyens les plus adéquats pour atteindre la réalisation de la politique hydraulique nationale.

(*) Les composantes C_r^* et C_{TV}^* du coût total ne sont pas nécessairement obligatoires pour le concessionnaire, seulement lorsque les conditions locales le déterminent ainsi ou lorsqu'on le mentionne expressément dans la concession.

En conséquence, une nécessité apparaît: disposer d'une institution dont la tâche fondamentale sera d'établir un "programme unique d'investissements" pour les différents secteurs, détaillé par régions, avec un horizon de dix ans. Les cinq premières années constitueraient l'étape des projets dûment évalués et hiérarchisés; les cinq dernières, l'étape des projets mis en compatibilité avec les lignes directrices du Plan Général de Développement Economique et Social et le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques. Le mécanisme pour mener à bien ce travail sera la création d'un organisme d'appui présidé par l'Autorité Unique des Eaux et qui pourrait s'appeler "Comité Interinstitutionnel pour l'Elaboration du Programme Unique d'Investissements en Travaux Hydrauliques".

De cette manière, serait garantie l'impartialité dans l'interprétation de la planification économique et sociale quant à la distribution des fonds et avec l'assurance que les investissements seront réellement l'expression de la politique hydraulique. Le régime juridico-institutionnel devra établir que le Comité soit inscrit à une entité de service ou convoqué par l'Autorité Unique des Eaux. Une fois formulé, le programme sera soumis à l'analyse et l'approbation de cette Autorité pour que, finalement, il soit présenté à l'Exécutif pour approbation.

En réalité on demande que soit signalé: quels seraient les mécanismes institutionnels pour l'élaboration des projets; la construction, le maniement et la bonne marche des travaux hydrauliques et, finalement, le revenu de la "contraprestation" du service en compensation de la livraison de l'eau directement aux usagers ou pour les bénéfices directs dérivés de la protection contre les effets des eaux. Le pays étant confronté à une profonde réforme administrative (37) il semble aventureux de proposer une solution définitive au sujet du régime de gestion et de direction des eaux, vu que tout dépend en grande partie d'une décision politique d'ensemble pour tout le système administratif du pays.

Cependant, à cause des caractéristiques particulières du régime institutionnel des eaux et de la nécessité de percevoir autant la valeur de l'eau au moment de son assignation, que le coût de cette eau et la rétribution équivalente aux bénéfices dérivés des travaux de protection contre les effets des eaux, le régime juridico-institutionnel qui est dicté, devra contenir des réserves sur les mécanismes institutionnels pour la gestion et la maniement des eaux.

L'élaboration des projets et la construction des travaux hydrauliques pourraient être confiées à une "entité spécialisée", ou distribuer les compétences et obligations à chacun des organismes usagers des eaux. Avant tout, il convient de signaler que des situations distinctes peuvent se présenter, suivant que le travail est à propos unique ou à propos multiple. Dans le premier cas, l'exécution du travail doit être prévue pour l'organisme auquel on a reconnu la compétence, y compris l'exception du cas où l'Etat peut confier la réalisation du travail à "l'entité spécialisée". En tout

cas, la marche et le maniemment seront exercés par l'organisme qui a une juridiction déterminée. Dans le second cas, il faudra établir les mécanismes à travers lesquels l'Autorité Unique des Eaux exécutera les actions juridiques nécessaires à l'obtention d'une concertation préalable à l'octroi de concessions entre les concessionnaires-usagers des ressources en eau. En accord avec le résultat de la concertation, le projet et la construction peuvent retomber: (a) sur l'organisme qui apporte une plus grande participation financière; (b) sur l'organisme qui est le plus intéressé dans la réalisation des travaux; (c) sur l'entité spécialisée. Dans le cas où l'Autorité Unique des Eaux n'obtient pas une concertation entre les secteurs intéressés, il est à conseiller de laisser l'entité spécialisée exécuter les travaux.

Quant à l'opération de maniemment et direction des travaux (avec ou sans concertation) trois alternatives peuvent se présenter: (a) chaque organisme usager opère et manie les débits qui lui correspondent; (b) on aboutit à une concertation entre les organismes usagers pour que la bonne marche et le maniemment des travaux soient exécutés par l'un d'eux; (c) l'entité spécialisée, par une résolution de l'Administration, exécute les opérations et le maniemment des travaux. Le contenu des accords et les précisions correspondantes doivent figurer dans la concession ou les concessions qui sont octroyées.

A la fin, tenant compte des particularités de la perception de la contreprestation du service ou rétribution correspondante, dans le cas de la protection contre l'action des eaux, il convient de considérer deux types de situations: la première se rapportant à la perception des concessionnaires-usagers, et la seconde se rapportant au paiement du juste prix de l'eau pour les usagers finaux ou pour les bénéficiaires des zones protégées. Pour résoudre la première de ces situations fondamentale-ment, deux types de solutions peuvent se présenter: (a) la création d'un organisme décentralisé dont la tâche serait d'élaborer la comptabilité et de faire exécuter le paiement des concessionnaires-usagers; ou (b) l' "entité spécialisée" s'occupe seulement de la comptabilité, laquelle serait remise au Fisc National pour la perception par la voie jugée la plus convenable.

En tout cas, il faut prévoir que l' "entité spécialisée" du Ministère s'occupe de la comptabilité, avec spécification de l'origine et de la destination des fonds, prenant comme base l'information qui doit être livrée sous forme périodique et systématique par les différents organismes qui construisent, opèrent et manient les travaux prévus par le Programme Unique. Il convient de signaler que l'objet de cette comptabilité sera l'apport des éléments de comparaison nécessaires à la formulation ou la modification, si tel était le cas, des programmes quinquennaux et décennaux du "Comité" Interinstitutionnel pour l'Elaboration du Programme Unique d'Investissements en Travaux Hydrauliques".

Quant au payement du juste prix de l'eau aux usagers finaux, il faut prévoir son exécution de préférence par l'entremise d'organismes décentralisés ou de parastataux, qui administreraient l'aliquote des ressources correspondantes aux différents secteurs.

Il reste un dernier aspect à considérer, celui qui se rapporte à la conservation des bassins fluviaux, y compris tout ce qui concerne l'entretien et l'amélioration de la qualité des eaux. En ce sens, on considère que cette mission, ainsi que celle de maintenir un catalogue permanent des travaux hydrauliques qui s'effectuent dans le pays, doit être de la compétence de cette entité spécialisée.

9. Régime de Protection des Eaux

L'ordonnance des ressources hydrauliques s'est concrétisée traditionnellement dans tous les pays, entre autres le nôtre, par l'établissement de normes qui dirigent directement leur mise en valeur. Un tel procédé, cependant, apparaît aujourd'hui manifestement insuffisant, depuis le moment où il faut, non seulement ordonner l'utilisation directe des eaux, mais également procéder à leur protection et sauvegarde, afin d'éviter leur détérioration et améliorer dans la mesure du possible sa qualité. Et ce, pour deux raisons fondamentales: la première, l'exigence de la conservation du milieu ambiant, thème d'une extraordinaire et significative transcendance, sur lequel il n'est pas besoin d'insister ici; la seconde, l'exigence de la sauvegarde des ressources, qui s'impose également comme le postulat fondamental requis par le traitement des ressources hydrauliques, de manière que leur utilisation ultérieure et potentielle ne soit pas conditionnée par des décharges qui aujourd'hui peuvent ne pas avoir d'importance majeure, mais dont les conséquences sont réellement difficiles à prévoir en relation avec la limitation imposée aux utilisations futures.

A ce sujet, il faut établir un ensemble de normes qui garantissent la qualité de l'eau. Un critère réaliste doit présider à l'élaboration de celles-ci, flexible mais non moins radical, avec la conviction qu'il y a là l'un des plus graves problèmes qui se présente de nos jours à l'administration des ressources hydrauliques.

A l'appui de notre thèse, il faut noter également comment les ordonnances juridique des eaux prescrites de nos jours considèrent, non seulement le régime de mise en valeur des ressources en eau, mais également le régime de la protection de la qualité des eaux (51). Il faut donc être conscient de ce que la détérioration de la qualité de l'eau atente à la salubrité et l'hygiène publics, diminue les disponibilités, perturbe l'équilibre écologique, et empêche ou rend difficile la mise en valeur rationnelle et ordonnée des ressources hydrauliques, ce qui constitue un obstacle grave au développement économique et social du pays. En conséquence, il doit exister un ensemble de normes technico-juridiques qui rendent possible la prévention et le contrôle de la pollution, dans le but d'éviter la détérioration de la qualité des eaux. La Loi devra donc donner les éléments juridiques de base pour établir les conditions de qualité des décharges des différents usagers

des ressources (52), afin qu'ils ne portent pas préjudice à ceux qui sont situés en aval des cours d'eau ou le long des côtes marines, en accord avec une conception globale de l'aménagement du territoire. On imposera des limites de qualité, moyennant résolutions, règlements et ordonnances suivant le cas, en accord avec les prévisions qu'établit à ce sujet le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques et avec les progrès qu'offre dans ce domaine la technologie; pour cette raison, il est bon de prévoir la révision périodique de ces conditions, afin de maintenir la qualité des eaux, pouvant même atteindre le niveau d'une possible réutilisation (53) (54) (55).

Sur ce point, doivent se profiler en détail les compétences administratives relatives au contrôle de la qualité, qui doit s'exercer non seulement sur les particuliers, mais également sur les diverses entités publiques qui produisent des décharges; il faut également considérer et régir le stockage sec de matériel contaminant dans des zones spéciales dotées des éléments nécessaires de contrôle et de sécurité, afin d'éviter la contamination des eaux et terres d'exploitation actuelle ou future.

10. Régime de Protection contre les Effets des Eaux

L'ordonnance juridique des eaux doit prendre également en considération les systèmes de protection contre les effets des eaux. Il s'agit donc de prévention des crues, à partir du fait que les zones susceptibles d'être inondées forment partie, en définitive, de la trajectoire naturelle des cours d'eau, de la même manière que les lits des rivières conduisent les eaux "normales". Il arrive que les terrains des zones inondables, en général, présentent des conditions propices à une utilisation en diverses activités bénéfiques. Alors apparaît le conflit entre l'ordonnance des ressources hydrauliques et l'exploitation de ces zones, conflit qui doit se résoudre en accord avec le concept d'un ajustement harmonieux des terres ou surfaces inondables, même si elles doivent subir les limitations correspondantes pour leurs titulaires ou propriétaires.

Il s'agit donc, de procéder à l'ordonnance de la zone, de manière que les moyens de protection qui soient adoptés apparaissent intégrés ou formant partie du régime général de mise en valeur des ressources hydrauliques des "terres et surfaces inondables".

Sur ce point, il faut reconnaître cependant que, pour résoudre de tels problèmes, nous ne disposons pas actuellement d'un régime adéquat et cohérent, vu que comme le précise l'auteur du traité, Meaño, "... non sans avertir que ces entreprises de bonification et d'assèchement ont été considérées par d'autres législations comme matière de droit administratif (*) et ainsi soustraites de la sphère des relations privées pour être amenées au rang de fonctions administratives" (14). Le futur régime légal des eaux doit fixer les éléments institutionnels qui garantissent une utilisation

(*) Ce n'est pas le cas vénézuélien ou la législation en cette matière et comprise dans le Code Civil.

raisonnable de leurs zones d'influence, ainsi que les circonstances dans lesquelles une telle utilisation serait permise. Une proposition, qui devra se rapporter en pratique à chaque cas particulier et établir en même temps, le contrôle des mesures qu'on adopte, autant que l'obligation de contribuer au coût des travaux de défense qui peuvent être réalisés, au taux proportionnel au bénéfice produit, devra être présentée tel qu'on l'a signalé dans le critère sur la "Valeur de l'Eau".

11. Régime de Mise en Valeur et Conservation des Bassins Hydrographiques

L'eau, comme ressource naturelle relativement renouvelable à mesure qu'elle est administrée, a une étroite corrélation avec les autres ressources naturelles, particulièrement avec les ressources en sols. La conservation des ressources en eau exige souvent l'adoption de mesures préventives pour conserver les sols, critère qui constitue l'un des principes qui doit inspirer la réforme du régime juridico-institutionnel des eaux.

Actuellement, la législation qui régit la protection des eaux, en arrive également à ordonner l'utilisation des terres, imposant différents travaux de conservation. Sur ce point, il y a un extraordinaire manque de coordination effective de la part des organismes compétents en matière de conservation, et on observe en général qu'il n'y a aucune possibilité de faire respecter les décisions que ceux-ci adoptent.

Le problème se pose principalement, comme l'on sait, en relation avec l'érosion au sujet de laquelle les mesures qui doivent être adoptées dépendront du degré critique qu'elle présente. A cette fin, et moyennant la déclaration des périmètres correspondants qui limitent les zones de protection, on doit établir une connection intime entre les différentes ressources renouvelables, spécialement dans le cas de la relation eau-sol-végétation, étant bien entendu que, tout en protégeant la terre, on essaie non seulement d'éviter la détérioration des sols aptes à l'agriculture ou les maux des zones urbaines mais aussi de garantir l'exploitation des ressources et travaux hydrauliques qui souffrent de manière si directe l'effet du processus destructeur des terres érodées. Il peut également arriver qu'un ouvrage hydraulique affecte l'utilisation d'autres ressources comme, par exemple, les allègements des barrages ou les alluvions des lits naturels des rivières.

Mais les bassins ne se protègent pas seulement par des mesures de contrôle de l'érosion, mais doivent également se manier adéquatement pour améliorer le régime saisonnier de l'écoulement, avec les conséquences bénéfiques que cela apporte. En outre, grâce à des mesures de gestion du bassin hydrographique, dans le concept de la considération de l'eau comme un produit de la terre - dans une acception qui inclue non seulement le sol mais également la couverture végétale -

on protège la terre, la végétation et l'eau (56).

Un autre point de vue non moins important, quant à ce qui se rapporte à l'usage et à la conservation rationnelles des ressources en eau, est celui de l'obligation qu'ont les usagers d'améliorer progressivement leur technologie afin d'atteindre une plus grande efficacité, c'est-à-dire qu'un même volume d'eau peut prester un meilleur service ou couvrir une demande avec une plus grande austerité, ce qui n'implique pas un rationnement de l'usage de l'eau, mais bien une meilleure utilisation des ressources.

Finalement se retrouve une référence aux grands travaux hydrauliques, comme élément ou agent modificateur de l'écosystème naturel. En ce sens, la Loi devra être suffisamment claire, de manière qu'on prenne, avant leur exécution une série de mesures basées sur la recherche correspondante afin de connaître les effets possibles de tels travaux et prendre en conséquence les mesures préventives du cas, dans l'idée d'atténuer les effets néfastes et stimuler les effets favorables (57).

Il convient de noter comme d'importance capitale que les cours d'eau sont des productions de protéines animales à bas prix, et, par conséquent, il est recommandable de prendre des précautions dans les travaux à exécuter, de manière à stimuler la pisciculture tant dans son aspect commercial que, si possible, dans son aspect récréatif, dans l'acception générale que le bien-être de l'homme est intimement lié à l'usage et à la jouissance de la nature.

12. Relation entre le Régime de Mise en Valeur et l'Aménagement du Territoire

Un thème doit être traité pour terminer: celui de la relation entre l'eau et l'ordonnance de l'usage de la terre. Sur ce point, il est indispensable de rappeler un principe de caractère général, comme résultat d'une proposition de la politique hydraulique à l'échelon national (58) (59). De cette manière s'ouvre le chemin vers une politique des ressources hydrauliques qui permet les transferts d'un bassin à l'autre, en accord avec les besoins à satisfaire.

Une fois reconnue la prémice précédente, une série de conséquences partielles apparaissent déjà concrètement; en premier lieu, et traitant des aménagements à fin d'irrigation, il faut que la Loi sanctionne par un traitement spécial, la liaison de l'eau à l'irrigation du sol, vu que ce ne sont pas deux biens isolés, à mettre en valeur indépendamment, mais bien une unité qu'ils forment, telle qu'on ne puisse traiter juridiquement l'un indépendamment de l'autre.

Ainsi donc, l'ordonnance des ressources hydrauliques a son incidence substantielle dans toute la complexe problématique que pose le thème de l'aménagement du territoire celle-ci comprise dans le sens le plus large comme l'expression

géographique des politiques économiques et sociales d'une nation, et non restreinte seulement à la détermination des zones urbaines, mais bien à tout ce qui oriente et ordonne le développement de celles-ci comme la localisation industrielle - qu'elle soit urbaine ou extraurbaine - en la classifiant suivant l'aménagement des ressources hydrauliques suivant les besoins en eau, et également, comme les besoins de l'agriculture d'irrigation appuyée sur une zonification des cultures, en prenant attention au climat et à la capacité des sols. Pour toutes ces exigences, l'infrastructure que représentent les travaux hydrauliques constitue un budget de base élémentaire, qui contraint à mettre en relation la thématique de l'utilisation des ressources hydrauliques avec l'aménagement du territoire.



III. PRINCIPES D'ELABORATION
D'UNE LOI DES EAUX

III. PRINCIPES D'ELABORATION D'UNE LOI DES EAUX

Les "Critères" exposés dans le chapitre précédent sont ceux que devra traiter le futur régime juridico-institutionnel des eaux. La nouvelle Loi devra réunir les caractéristiques suivantes: (a) être en accord avec la réalité nationale, (b) suivre les progrès technologiques, (c) tenir compte de l'expérience et la jurisprudence contemporaine sur la matière, et (d) être claire et précise.

Il ne s'agira pas d'élaborer un Code des eaux étendu et détaillé, mais bien de proposer une Loi qui prend en considération les Critères présentés précédemment, laissant le développement de ceux-ci comme matière à traiter dans les différents règlements, donnant ainsi la flexibilité nécessaire pour permettre l'adaptation à la constante transformation de la société et de la technologie.

Le projet de Loi des Eaux doit partir de la prémisse que la mise en valeur des ressources hydrauliques est un pouvoir national et, comme tel, se trouve attribué "in genere" à l'Administration. En outre, l'Etat, avec la présentation d'un projet de Loi des Eaux, effectue une avance transcendante dans l'accomplissement du mandat constitutionnel qui exprime l'obligation de veiller à la défense et à la conservation des ressources naturelles du territoire et diriger l'exploitation des ressources pour le bien collectif de la nation.

L'idée du document qui suit est de présenter au Législateur un corps doctrinal, qui reflète les fondements mêmes de l'Administration des Ressources Hydrauliques, de manière que l'instrument juridique qui dirige ce qui se rapporte aux eaux s'harmonise avec l'Administration, atteignant ainsi l'objectif supérieur, à savoir que les eaux ne constituent pas un facteur limitatif au développement économique et social du pays.

Ces propositions, ainsi que les critères présentés, avalisent la proposition d'une nécessaire et urgente modification de l'ordonnance juridique en vigueur pour les ressources hydrauliques, en même temps qu'ils servent d'orientation et de base pour une telle réforme.

En ce sens et à caractère conventionnel, se trouvent rassemblés dans la suite de ce document, les principes fondamentaux d'orientation, suivant lesquels nous entendons que doit s'appuyer la future Loi des Eaux.

Dispositions générales

1. On reconnaît expressément le principe de l'unité du cycle hydrologique, de manière que, sans préjudice des différentes particularités techniques qui, en tout cas, peuvent être nécessaires à leur mise en valeur, toutes les eaux, quelle que soit leur origine, état physique ou localisation - de surface ou souterraines, courantes ou dormantes, fossiles ou thermales - sont des phases différentes d'un même cycle et, par conséquent, sont soumises au régime juridico-institutionnel établi par la Loi.
2. Les eaux marines et les plages seront régies par la législation spéciale et par les règlements internationaux applicables à celles-ci. Les dispositions de la Loi des Eaux leur seront appliquées, quant à la possible relation de contamination qui peut s'établir entre elles et les eaux continentales.

Les dispositions relatives au régime juridique de la mise en valeur de ces dernières ressources s'appliqueront également à la mise en valeur des eaux marines, dans les limites que permettent leurs caractéristiques propres, dans tous ces cas où elles peuvent être utilisées comme alternatives des eaux continentales.

3. Toutes les ressources hydrauliques, comme éléments essentiels pour le développement économique et social sont patrimoine exclusif, inaliénable et imprescriptible de la Nation, sans qu'il y ait place sur ces ressources pour un quelconque type de propriété privée.
4. Ne pourra être acquis par prescription ni la propriété des eaux, ni aucun droit d'aménagement de celles-ci.
5. Ceux qui, à la faveur de la législation antérieure, pourrait exhiber un quelconque titre de domaine sur les eaux ou leurs lits, pourront continuer l'aménagement et l'utilisation de ces eaux dans les termes et l'extension d'autrefois, toujours dans les cas où ils ne contreviennent pas les prévisions du Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques, en les soumettant en tout cas aux dispositions qui se trouvent à ce sujet dans la Loi des Eaux, et à cette fin devront accrédi-ter le titre qu'ils auraient exhibé et prouver quels volumes d'eau ils auront utilisés.
6. Les lits des cours d'eau sont également du domaine public. Font exception cependant, ces lits par lesquels s'écoulent exclusivement des eaux de pluie, ceux des ruisseaux et torrents, mais seulement dans le cas où ils s'écoulent à travers le pré où ils naissent et jusqu'à l'extension du bassin (*) qu'il contribue à réaliser, et qui est fixée à ce sujet. Les plages sont considérées de même du domaine

(*) Il faudra fixer la grandeur minimale du bassin contribuant, avec attention particulière à sa capacité productive d'écoulement, à ses caractéristiques géomorphologiques, cette grandeur devra être l'objet d'une réglementation spéciale, suivant les résultats d'une étude technique qui sera effectuée à cet effet.

public dans l'extension couverte entre la marée haute et la marée basse (*).

7. En outre font partie du domaine public les travaux de mise en valeur et de régulation des ressources hydrauliques et les immeubles y affectés.

Sont déclarés d'utilité publique à effets expropriatoires tous les travaux nécessaires du contrôle, aménagement, et protection des ressources hydrauliques.

Régime de Planification et de Gestion Administrative des Ressources Hydrauliques

8. L'Etat, en vertu de l'article 106 de la Constitution Nationale veillera à la défense, conservation et exploitation des ressources hydrauliques, pour le bénéfice collectif de la nation vénézuélienne.

Il correspond au Pouvoir National, suivant les articles 98 et 136 (10°, 14°, 18°, 20° et 25°) de la Constitution, d'ordonner l'administration de ces ressources, leur planification, leur utilisation et leur protection.

9. La Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques se fera en conformité aux prévisions contenues dans le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques et dans les plans, programmes et projets développés. En conséquence, ne pourra être réalisée, ni autorisée aucune utilisation des eaux contraire à ces prévisions.
10. Le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques est le document recteur de la politique hydraulique nationale. Le Plan a pour objet de: fixer les stratégies nationales et régionales qui permettent de connaître la quantité, la qualité, la situation et le potentiel énergétique des ressources hydrauliques; établir le bilan des demandes et disponibilités de ces mêmes ressources; couvrir de manière opportune les besoins en eaux requis par le développement du pays; établir les bases pour une sérieuse protection contre les effets néfastes des eaux dans les zones urbaines et rurales; protéger les eaux contre l'action de l'homme, et garantir les débits suivant les différentes destinations, fixer les priorités d'usage et reconnaître la valeur qu'ont les eaux, n'étant pas un bien

(*) Malgré les prévisions que contiennent à ce sujet d'autres statuts juridiques, il convient de se rappeler l'importance de la déclaration de domaine public des plages, dans l'idée de l'action qu'il serait nécessaire d'établir de la part de l'Administration pour veiller étroitement sur les aspects de la pollution, par l'effet des eaux intérieures ou les aspects qui dérivent d'usages comme alternatives des eaux marines.

libre, dans l'orientation de leur exploitation pour le bénéfice collectif de la nation vénézuélienne.

Le Plan sera national, transversal, unique, intégral, prospectif, à long terme, et dynamique.

11. Tous les plans, programmes et projets se réalisent pour l'utilisation, le développement et la conservation des ressources hydrauliques, qu'ils instrumentent, complètent et développent. Ceux-ci, nonobstant, pourront suggérer concrètement des modifications au Plan, qui seront considérées dans les révisions ultérieures de celui-ci.
12. Le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques doit être approuvé suivant le même processus qui a été établi pour l'approbation du Plan National de Développement et sera publié dans la "Gaceta Oficial" pour sa mise en vigueur. Nonobstant, pendant que sera promulguée la Loi régulatrice de la Planification Nationale et la Loi des Eaux, le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques sera approuvé par Décret du Président de la République en Conseil des Ministres.
13. Le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques, ainsi que les révisions dont il aurait à être l'objet, prendront en considération les lignes directrices établies par le Plan National de Développement.

Les révisions du Plan, sans préjudice de celles qui peuvent être menées à bien à caractère exceptionnel, seront réalisées périodiquement dans un laps de temps inférieur à dix ans, considérant une marche prospective de trente ans, devant être sanctionnées en accord à ce qui était prévu dans le Principe N° 12.

14. Le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques se développera sous forme de plans et programmes, qui pourront s'établir par secteurs économiques concrets, ou comprenant plusieurs d'entre eux, mais, dans ce cas, se rapportant tous à un même système hydraulique ou territoire.

Les programmes contiendront l'ensemble des études et projets à réaliser, établissant la chronologie et la suite dans l'exécution de ceux-ci et contenant déjà les prévisions financières pour leur exécution.

Les programmes seront approuvés par le Conseil des Ministres sur proposition de l'Autorité Unique des Eaux.

15. L'administration de la Politique Hydraulique comprend toutes les activités nécessaires à réglementer, planifier, concéder, contrôler, veiller et protéger

l'aménagement des ressources hydrauliques, ainsi que veiller à la protection des vies humaines et des biens contre les effets néfastes des eaux.

L'administration de la Politique Hydraulique comprendra également la formulation du programme d'investissements nécessaire à la mise en valeur des ressources hydrauliques, ainsi que la détermination et la forme de paiement des frais inhérents à leur réalisation.

16. L'administration de la Politique Hydraulique en accord avec les précisions de la Loi, correspondra:
 1. Au Président de la République dans les cas où les attributions seront assignées à l'Exécutif National.
 2. A l'organisme de l'Administration Centrale qui se constitue par la Loi comme Autorité Unique des Eaux.
 3. Aux organismes régionaux décentralisés en représentation de l'Autorité Unique des Eaux.
17. L'Autorité Unique des Eaux est l'organe de l'Exécutif National auquel correspond génériquement, l'administration de la Politique Hydraulique, toujours dans le cas où celle-ci ne se trouve pas expressément établie par faveur du Président de la République ou du Conseil des Ministres.

Par les attributions de l'Autorité Unique des Eaux doivent être établies:

a) la formulation et actualisation du Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques; b) l'étude et l'approbation, sous proposition des organismes de l'Administration Publique, des plans, programmes ou projets qui compromettent les ressources hydrauliques en formulant le Programme Unique d'Investissements pour les Travaux Hydrauliques.

Une fonction spécifique de l'Autorité Unique des Eaux sera celle d'octroyer les concessions et inscriptions, veiller et contrôler que les aménagements des ressources hydrauliques soient réalisés en tout moment dans la forme voulue et ainsi fixer la valeur de l'eau en accord avec les critères établis par la Loi.

18. L'Autorité Unique des Eaux se décentralisera organiquement au niveau régional. A cette fin, il sera tenu compte non seulement des volumes propres des unités régionales d'administration hydraulique qui sont établis, mais également des volumes d'eau transférés vers ou en provenance d'autres unités.
19. Tous les organismes de l'Administration Publique, Municipalités, Corporations régionales, Instituts Autonomes, Entreprises Publiques, ainsi que toutes les

entreprises d'initiative privée, qu'elles soient usagers des eaux ou qu'elles réalisent des études s'y rapportant, seront obligés par l'Autorité Unique des Eaux de faciliter les informations et renseignements nécessaires pour mener à bien leur gestion.

20. Tout projet qui suppose l'utilisation des ressources hydrauliques, et qui soit élaboré tant pour un quelconque organisme ou entité publique que par les particuliers, requerra de l'Autorité Unique des Eaux l'octroi du titre d'aménagement qui lui sera concédé en accord avec le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques.

La même exigence sera requise pour acquérir ou réserver des débits déterminés pour des travaux à réaliser par l'Administration Centrale.

21. L'Exécutif National, sur proposition de l'Autorité Unique des Eaux, pourra réserver des bassins hydrographiques déterminés sur lesquels aucun type d'aménagement ne sera permis. De même, il pourra réserver l'aménagement de différents débits à des fins spécifiques ou par sa remise ultérieure à des entités publiques.

Nonobstant, lorsque le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques n'établit pas l'utilisation immédiate des réserves de débit réalisées à la lueur des dispositions du paragraphe antérieur, l'Autorité Unique des Eaux pourra autoriser l'usage temporel de ces réserves sans que cela donne lieu à la consolidation d'un droit quelconque.

22. Les interdictions, restrictions et autres mesures qui résultent de la Loi ou que l'Administration impose en conformité avec la Loi, constituent des limitations légales à la propriété et ne donneront droit à aucune indemnisation de la part de l'Etat.

Régime de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques

23. Tout le monde peut utiliser l'eau pour les usages communs sans avoir besoin d'aucune autorisation, comme pour les usages de la vie domestique, les usages balnéaires, l'abreuvement du bétail, la pêche et la navigation à petite échelle.

Sont mises à part les réglementations spéciales de la Loi de Navigation, de la Loi sur la Pêche et la Santé Publique, sans préjudice des attributions qui sont confiées à l'Autorité Unique des Eaux dans ce qui est supposé relever de sa compétence.

En tout cas, les usages communs auxquels se réfèrent les mises en valeur, seront réalisés sans retenir le cours des eaux, ni détériorer sa qualité, et sans exclure d'autres usagers de l'exercice de droits analogues.

24. L'utilisation commune des eaux est soumise aux dispositions de police administrative. L'Autorité Unique des Eaux, par raison de salubrité et en accord avec l'autorité sanitaire, pourra exclure de ces usages communs différents cours d'eau ou des zones déterminées de ceux-ci.
25. Tout le monde a le droit d'utiliser et stocker les eaux de pluies qui ont leur précipitation sur leur domaine, avec les limitations de volume qui sont déterminées par règlements de l'Autorité Unique des Eaux(*) sur base des disponibilités hydrauliques du bassin.
26. Le propriétaire d'un domaine où naît un ruisseau (ou se trouve une source), a le droit d'utiliser les eaux de celui-ci sans autres limitations que celles établies par la Loi. Cette utilisation peut seulement être réalisée par le titulaire du domaine, sans qu'en aucun cas il ne puisse aliéner ou céder l'eau, la conduire à d'autres domaines ou altérer son cours.
27. Seulement par concession administrative, qui sera octroyée exclusivement par l'Autorité Unique des Eaux, peut être obtenu le droit à l'aménagement des ressources hydrauliques.

La concession administrative sera également nécessaire pour l'exécution de toute classe de travaux qui sont réalisés dans les lits des rivières ou qui supposent l'occupation des rives.

28. Les Municipalités, les Corporations Régionales, les Instituts Autonomes et autres entités ou entreprises publiques, devront de même obtenir de l'Autorité Unique des Eaux la concession correspondant à l'aménagement.

Lorsque l'aménagement doit être réalisé par des organismes de l'Administration Centrale, ou sert de base à des travaux exécutés par ces mêmes organismes, l'Autorité Unique des Eaux inscrira les volumes correspondants, fixant également toutes les autres caractéristiques de l'aménagement, dans les termes signalés pour les concessions.

(*) Il convient de signaler que les limitations de volume doivent être réglementées spécialement en fonction des disponibilités hydrauliques régionales et du volume total emmagasiné dans une solution d'ensemble, comme pourrait l'être le système des "Modules d' "Apure" ou la chaîne de petits barrages des Plaines Centrales et Orientales.

A la demande l'Autorité Unique des Eaux, les aménagements réalisés par des entités publiques avec antériorité de la mise en vigueur de la Loi, devront adopter et ajuster leurs caractéristiques à ce qui est prescrit par celle-ci, afin d'obtenir la concession correspondante et l'inscription des volumes.

29. Les concessions administratives pour l'aménagement des ressources hydrauliques, quel que soit leur origine, état physique ou situation, ainsi que celles qui doivent être octroyées en accomplissement de la Loi, établiront leurs propres caractéristiques et conditions, établissant, suivant le cas, ce qui suit:
- 1) Usages auxquels est destiné l'aménagement, avec spécification des débits et de la qualité à utiliser pour chacune des différentes destinations.
 - 2) Volume maximum du débit octroyé.
 - 3) Caractéristiques techniques des travaux à réaliser.
 - 4) Détermination précise de l'endroit où doit être captée l'eau, ainsi que du lieu où doit être exécuté le déversoir.
 - 5) Temps d'exécution des travaux et programme d'exécution de ceux-ci.
 - 6) Terme pour lequel est octroyée la concession.
 - 7) Détermination de la valeur de l'eau dans l'aménagement qui est octroyé.
 - 8) Régime financier de la concession.
 - 9) Conditions que doivent respecter les eaux qui sont déversées.
30. Les concessions d'aménagement des eaux comprendront également l'occupation des terrains de domaine public nécessaires à l'exécution des travaux.
- Pour les cas de terrains de propriété privée l'occupation préalable pourra se faire en accord avec la Loi d'Expropriation pour Cause d'Utilité Publique et Sociale.
31. S'il s'agit d'aménagements à usage multiple ou à propos unique à l'intérieur d'un système d'opération multiple, qui comprennent l'utilisation de l'eau à différents usages, la concession qui est octroyée définira l'utilisation coordonnée et les caractéristiques des différents usages.

L'Autorité Unique des Eaux signalera également comment il faudra réaliser les travaux et comment devront fonctionner les réalisations lorsque les différents

concessionnaires ou usagers n'arrivent pas à effectuer avec coordination la mise en valeur multiple.

32. Dans les concessions d'eau pour l'irrigation, sera déterminée comme un des éléments la superficie irrigable, ainsi que les groupes de culture auxquels sera liée la ressource d'eau qui sera octroyée.

De même seront établis, suivant le cas, les travaux et opérations qui sont requis pour mener à terme le drainage adéquat, tant des terres qui sont irriguées que de celles qui pourraient résulter affectées par l'irrigation.

33. Dans les concessions de mise en valeur des eaux pour la production d'énergie hydroélectrique, en plus des exigences de l'article 29, on devra exiger:
- a) relation entre les débits utilisés pour la production d'énergie et le régime des débits exigés en aval; (*)
 - b) puissance à produire,
 - c) réserve d'une partie de l'énergie produite, pour répondre à d'autres besoins, en accord avec les prévisions du Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques et des programmes et projets qu'il développe.
34. Les eaux concédées pour un aménagement ne pourront être appliquées à un autre, distinct du premier, sans la sollicitude et l'autorisation correspondante, comme s'il s'agissait d'une nouvelle concession.
35. Dans les concessions d'aménagement, l'Administration ne sera pas responsable du manque ou de la diminution qui pourrait résulter dans le débit octroyé par la concession.
36. Le non-accomplissement des dispositions légales ou réglementaires, ainsi que des clauses de la concession, donnera lieu à une sanction administrative pouvant aller jusqu'à la révocation de la concession.

Dans les présupposés d'inscriptions ou de concessions accordées à des entités publiques, le non-accomplissement auquel se réfère le paragraphe précédent, donnera lieu, suivant les cas, à responsabilité civile, pénale ou administrative des autorités ou fonctionnaires publics, ainsi qu'à la destitution conséquente de ceux-ci.

(*) On essayera en toute occasion d'arriver à une régulation suivant les prévisions du Plan, pour laquelle on pourra avoir recours à des bassins aux pieds des barages.

37. La concession sera octroyée de la part de l'Autorité Unique des Eaux une fois approuvés les travaux considérés comme nécessaires à la réalisation de l'aménagement.

Conséquemment, le projet concerné devra être présenté par celui que sollicite la concession. Si le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques, ou les instruments qui le développent, ont imposé un aménagement à usage multiple, le projet devra être présenté par différents usagers, dûment regroupés. Dans le cas où ce ne sera pas ainsi, le projet sera élaboré par l'Administration à ses frais.

L'Administration, en approuvant les travaux nécessaires et en octroyant les concessions pourra imposer des variations aux sollicitudes formulées, en raison d'une meilleure utilisation des ressources hydrauliques.

38. L'Autorité Unique des Eaux, moyennant une indemnisation préalable, peut ordonner l'arrêt ou la réduction des travaux d'aménagement, lorsque les débits à mettre en valeur peuvent être réclamés l'approvisionnement des populations ou d'autres causes d'intérêt public.
39. Les normes pour l'obtention des concessions seront établies réglementairement. Les sollicitudes formulées pour ces concessions, devront nécessairement être publiées afin que puissent concourir au procès tous ceux qui peuvent résulter affectés par ces concessions.

Pour ce qui n'est pas établi avec caractère spécifique, l'obtention des concessions sera réalisée en accord avec les normes générales du processus administratif.

40. L'obtention d'un quelconque type de concession d'aménagement des ressources hydrauliques, se fera exclusivement au moyen de l'Autorité Unique des Eaux.
41. La modification des caractéristiques de la concession ou du projet de travaux, tant durant l'exécution de celles-ci comme durant l'exploitation de l'aménagement, va requérir également une autorisation préalable de l'Autorité Unique des Eaux.
42. Pour raison d'intérêt public, l'Autorité Unique des Eaux, une fois octroyée la concession, pourra imposer différentes modifications aux conditions de celle-ci, ou aux caractéristiques techniques des travaux dûment approuvés. Le concessionnaire aura droit à l'indemnisation correspondante, quant aux modifications qui résultent être une cause de préjudice.

43. Les concessions de mise en valeur des eaux sont éteintes:
1. Par dépassement du terme.
 2. Par révocation de la concession.
 3. Par renonciation expresse du concessionnaire, une fois que la concession ait été acceptée par l'Autorité Unique des Eaux.
 4. Par caducité pour non-usage effectif, si n'ont pas été entrepris les travaux nécessaires à la mise en valeur concédée durant 3 ans.
44. Lorsque la concession est éteinte, l'aménagement et tous les travaux de construction reviennent à l'Etat. La même procédure aura lieu s'il s'agit des inscriptions réalisées en faveur d'une entité de l'Administration Centrale. En ce cas, cependant, l'entité qui réalise l'aménagement aura droit à le continuer en accord avec les circonstances et les limites que fixe à ce sujet l'Autorité Unique des Eaux suivant les déterminations que prend à cet instant le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques.
45. Lorsqu'il y a des raisons fondées d'utilité publique ou d'intérêt social, et à la demande des usagers directement affectés, les concessions octroyées à des particuliers pour l'approvisionnement des populations ou pour l'irrigation peuvent être résiliées par l'Autorité Unique des Eaux, dans l'objectif d'un octroi aux usagers bénéficiaires ou aux entités publiques. Le Décret de résiliation fixera l'indemnisation à accorder au concessionnaire.
46. Tous les aménagements qui, antérieurement à la Loi, ont été réalisés sans concession, doivent être adoptés au contenu de cette concession. A cette fin, les concessions correspondantes seront sollicitées dans un laps de temps de 2 ans, et pourront être octroyées par l'Autorité Unique des Eaux dans le cas où les aménagements mis à profit ne contreviennent pas les propositions du Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques, devant accréditer à cet effet la titularité qu'ils auraient exhibée et l'utilisation qu'ils auraient réalisée.
- Passé le laps de temps signalé, les aménagements pour la continuation desquels la concession respective n'aurait pas été demandée, seront considérés comme mise en valeur illégales.
47. Lorsque le concessionnaire d'un aménagement des ressources hydrauliques doit réaliser des travaux, en plus de l'utilité concrète de cette mise en valeur, supposent une régulation des courants ou défense contre ceux-ci, le paiement du coût de l'eau à accorder au concessionnaire sera proportionnellement réduit dans la forme que fixe l'Autorité Unique des Eaux en fonction du bénéfice commun que de tels travaux rapportent à l'intérêt général.

48. Le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques, en concordance avec la politique économique et sociale du pays, fixera les préséances entre les différentes classes d'aménagement.

Les préséances à établir pourront se rapporter à tout le territoire national ou à des systèmes hydrauliques indépendants. L'approvisionnement des populations aura un caractère prioritaire.

49. Les demandes pour l'approvisionnement des populations devront être basées sur la satisfaction des besoins domestiques ainsi que ceux de ces activités pratiquement inséparables du milieu urbain, comme peuvent être les usages publics, commerciaux ou industriels qui peuvent être localisés dans ces mêmes milieux urbains suivant l'aménagement urbanistique correspondant et dont la fourniture requiert en tout cas les mêmes conditions de qualités.
50. Les nécessités d'approvisionnement des populations devront être satisfaites, en premier lieu, avec les ressources propres de l'unité administrative hydraulique où elles se trouvent.

Si la demande arrive à dépasser les dispositions auxquelles se rapportent le paragraphe antérieur, les ressources hydrauliques pourront être transférées ou transvasées depuis d'autres unités administratives hydrauliques, avec les indemnités correspondantes auxquelles cela pourrait donner lieu.

51. L'autorité administrative correspondante ne pourra octroyer de licences pour l'établissement de nouvelles industries ou aggrandissement d'industries existantes lorsque celles-ci sont grandes consommatrices d'eau dans des zones où il y a pénurie de ressources hydrauliques, ainsi que le détermine le Plan.

En cas de non-respect de l'interdiction précédente, l'Autorité Unique des Eaux pourra paralyser les travaux qui sont exécutés, sans préjudice de la responsabilité dans laquelle pourrait être incluse l'autorité administrative qui aurait octroyé la licence.

Régime de la Valeur et du Coût de l'Eau

52. L'Autorité Unique des Eaux déterminera dans chaque cas la valeur unitaire de l'eau, signalant lors de l'octroi de la concession la valeur qu'elle a dans chaque type d'aménagement.
53. La valeur de l'eau est conditionnée par son degré de rareté, sa qualité, l'efficacité du régime d'écoulement au lieu de l'aménagement, l'influence des

travaux de régulation et contrôle, l'énergie potentielle et les bénéfices additionnels qui dérivent de l'usage établi par la concession.

La valeur de l'eau se calculera de la manière suivante:

1. Pour les usages consommifs et non-consommifs, excepté l'hydroélectricité: unité de volume par unité de temps.
 2. Pour l'hydroélectricité: unité de puissance.
 3. Pour l'assainissement des terres et les travaux de protection contre les effets des eaux: unité de surface.
54. Le coût réel de l'eau sera celui qui résulte de l'addition de la valeur établie dans la concession, conformément aux conditions signalées précédemment, et du coût requis par les travaux à réaliser et le traitement nécessaire à l'utilisation des ressources hydrauliques.
55. Les conditions de la concession, au moment de fixer la valeur de l'eau de chaque aménagement, pourront établir que soient compris dans cette valeur, le coût de la récollection des eaux salies, celui de leur conduction et de leur traitement nécessaire avant la décharge.
56. La valeur assignée à l'eau, que doit admettre le titulaire de l'aménagement, se calculera exclusivement dans les cas d'un usage consommif sur la différence entre le volume reçu et le volume déchargé, dans les cas où la récollection, la conduction, et le traitement des eaux à décharger se réalisent dans les termes et conditions établies dans les normes de caractère général et dans la concession. Pour les usages non-consommifs, ce sera le volume total employé.

Régime des Travaux Hydrauliques

57. Un comité interinstitutionnel pour formuler un Programme Unique d'Investissements en Travaux Hydrauliques sera créé et dirigé par un représentant de l'Autorité Unique des Eaux.

Le programme unique d'investissements en travaux hydrauliques, comprendra tout ce qui est relatif aux différents secteurs, détaillés par région et sera en vigueur durant dix ans, avec révision tous les cinq ans. Les prévisions annuelles de ce programme vont constituer la base des budgets annuels des organismes qui réalisent les travaux hydrauliques.

58. On constitue un organisme spécialisé chargé des études, des projets, de l'exécution, de l'exploitation et de la conservation des travaux de mise en valeur des ressources hydrauliques que réalise l'Administration de l'Etat.
59. L'organisme spécialisé et l'Autorité Unique des Eaux élaboreront simultanément un catalogue-registre de toutes les études, tous les projets et travaux hydrauliques qui se construisent dans le pays.
60. La construction et l'exploitation des travaux hydrauliques d'une concession correspondent au concessionnaire, qu'ils soient particuliers ou entités publiques.

Dans les cas de concessions de mise en valeur multiple, lorsque les titulaires de la concession n'arrivent pas à coordiner leurs actions, l'Administration, conformément aux directives de l'Autorité Unique des Eaux, pourra assumer l'exécution et l'exploitation des travaux que la mise en valeur requiert.

61. Lorsque la mise en valeur des ressources hydrauliques constitue la base d'un service public, la concession déterminera également les coûts réels d'exploitation de ce service, qui seront réajustés une fois terminée l'exécution des travaux. Les tarifs réels seront fixés, tenant compte du coût de l'eau et des frais d'amortisation et d'exploitation des travaux.

On fixe comme délai d'amortisation celui de la concession, compté depuis le moment où les travaux doivent entrer en service.

L'Exécutif National fixera les tarifs à payer par les usagers en accord avec les politiques des secteurs économiques usagers, couvrant, dans certains cas, la différence entre les tarifs et le coût réel par des subventions à fonds perdus qui seront à disposition de cet effet.

62. Les tarifs seront en vigueur pendant cinq ans au maximum, et devront être revus, tenant compte des modèles et indicateurs économiques établis par la Banque Centrale du Vénézuéla.
63. Dans les cas de tarifs d'eau d'irrigation, le début de la perception des tarifs peut tarder les années qui sont signalées conventionnellement jusqu'à ce qu'on obtienne sur ces terres la régularité dans la production.
64. Les entités publiques ou les particuliers pourront mener à bien des travaux d'assainissement, drainage, défense contre les inondations, conservation des bassins ou correction des torrents, avec l'autorisation préalable de l'Autorité Unique des Eaux qui établira le régime financier des travaux, étant obligés à

supporter le coût de ces travaux: les propriétaires des terrains qui, directement ou indirectement, résultent bénéficiaires de ces travaux.

65. On établit une contribution pour améliorations en rapport avec ceux qui, directement ou indirectement, bénéficient des travaux de mise en valeur des ressources hydrauliques, réalisés par l'Etat, afin de récupérer tout ou une partie de la valeur de ces travaux.

La récupération des investissements, réalisée dans de tels cas pourra s'établir par d'autres voies distinctes de la contribution pour améliorations, dans ces types d'aménagement où l'on peut individualiser les usagers-bénéficiaires, fixant à ce sujet les tarifs correspondants.

Régime de Protection des Ressources Hydrauliques

66. Est interdit le mauvais usage ou abus des eaux, ainsi que leur gaspillage ou la détérioration de la qualité de celles-ci. En tout cas, on s'attachera à rendre aux ressources leurs conditions naturelles.
67. Les conditions dans lesquelles se trouvent les eaux après avoir été aménagées et quand elles retrouvent leur cours naturel, ne peuvent pas compromettre leur utilisation postérieure. En conséquence, il est interdit de réaliser un quelconque type de décharge solide, liquide ou gazeuse, d'une forme ou de l'autre, qui pourrait détériorer les eaux superficielles ou souterraines, mettant en danger la santé publique ou le développement de la flore et de la faune ou altérant l'équilibre écologique.
68. Lorsque, directement ou indirectement, se produit la décharge de substances liquides, solides ou gazeuses qui altèrent les conditions physiques, chimiques ou biologiques des eaux, celles-ci étant courantes, dormantes ou souterraines, l'Autorité Unique des Eaux établira le traitement qui devra être réalisé obligatoirement pour la décharge, ainsi que les travaux à exécuter, avec la détermination du lieu où le traitement doit être appliqué.

Si la décharge est la conséquence d'un aménagement des eaux, les extrêmes précédents se détermineront nécessairement comme conditions de la concession, ou de l'inscription des débits qui sont réalisés. Si tel n'était pas le cas, la décharge dépendrait d'une concession administrative dans la mesure où elle dépend également d'une utilisation des ressources hydrauliques.

Lorsque une décharge de substances solides, liquides ou gazeuses peut porter préjudice à la santé publique, l'Autorité Unique des Eaux établira les normes

de la manière dont la décharge devra être réalisée, en accord avec l'Autorité Sanitaire.

69. Le traitement auquel doivent être soumises les décharges établira les conditions nécessaires pour que la qualité des eaux qui circulent par le canal récepteur ne se détériore pas.

Quand l'Autorité Unique des Eaux autorise la décharge à laquelle se réfère le paragraphe précédent, parce qu'ainsi le permet le débit de dilution circulant, elle établira également les usages permis en aval, étant chargée en même temps du contrôle de telles utilisations.

70. L'Autorité Unique des Eaux pourra imposer également que, lors de la décharge, s'améliorent les conditions que possèdent les eaux du canal récepteur. Dans ce cas, la différence du coût dans ledit traitement sera payée par ceux qui bénéficient des améliorations dans les termes que fixe à ce sujet l'Administration.
71. Pour raisons de salubrité, pourraient être établis des cours d'eau spécialement protégés, en accord avec l'autorité sanitaire, pour lesquels, en fonction de l'aménagement de ceux-ci, sera interdit tout genre de décharge.
72. Lorsque l'établit le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques ou que ce soit requis par raison de salubrité, le traitement des décharges pourra être imposé aussi à tous ceux qui auront réalisé, quelle que soit l'ancienneté de ceux-ci, malgré le fait qu'ils l'aient effectué avant l'approbation de la Loi.
73. Sans préjudice de ce qui est établi par les différentes concessions, pourront également être signalées à caractère général, les conditions et caractéristiques des décharges à effectuer dans une zone déterminée ou dans l'entière du territoire national, et auxquelles seront soumises et s'accommoderont les conditions qui peuvent être fixées à ce sujet. Pour ce qui se rapporte à la santé publique, tout se fera en coordination avec l'Autorité Sanitaire.
74. Le non-respect des dispositions sur le traitement des décharges, ainsi que les interdictions, restrictions et autres mesures que l'Administration peut dicter à cet effet conformément à la disposition de la Loi, donnera lieu à sanctions pécuniaires ou pénales, à la fermeture provisoire ou définitive des établissements qui par leur activité, altèrent ou contaminent directement ou indirectement l'eau, ou à la révocation de la concession, sans aucune indemnisation.

Dans le cas de concessions à entités publiques ou d'inscription de débits à ces mêmes entités, les infractions donneront lieu, suivant les cas, à responsabilité civile, pénale ou administrative des autorités ou fonctionnaires publics et la destitution, en conséquence, de ces derniers.

75. L'Autorité Unique des Eaux exercera toutes les fonctions de police administrative en relation avec les décharges, pouvant arriver au point de disposer la substitution des matière utilisées dans le processus de production qui donne lieu à celles-ci, ainsi que la modification ou substitution de ces procédés et l'installation des systèmes correspondants de renouvellement des eaux.
76. Sera de la compétence de l'Autorité Unique des Eaux, régler la décharge, l'injection, le versement ou l'infiltration d'un quelconque type de substance, résidu, liquide ou énergie dans les systèmes d'égouts ou dans d'autres systèmes de recollection de l'eau, quand ces substances interfèrent les processus de rénovation, décharge, ou utilisation postérieure des eaux résiduaires.
77. L'Autorité Unique des Eaux, en coordination avec l'Autorité Sanitaire, établira les exigences sanitaires nécessaires pour la réutilisation de l'eau, ainsi que pour les décharges dans la mer.
78. L'Autorité Unique des Eaux pourra disposer d'une occupation temporelle, partielle ou totale, des sources de pollution des eaux, afin d'adopter les mesures nécessaires pour empêcher la pollution.

Régime de Protection contre les Effets des Eaux

79. Les travaux de prévention et de défense contre les inondations font partie des systèmes de mise en valeur intégrale des différentes ressources des zones inondables. En conséquence, ces travaux devront être approuvés et exécutés en accord avec les caractéristiques que cette mise en valeur intégrale impose (*).
80. Les propriétaires des prés riverains pourront défendre leur côté avec des arbres des murets ou des protections mineures, sans avoir besoin d'aucune autorisation administrative, pour autant que ces protections n'altèrent pas le régime naturel du courant. S'il fallait réaliser des digues, des jetées ou tout autre type de travaux de cette nature qui pourrait perturber le libre écoulement des eaux le projet respectif devrait être autorisé par l'Autorité Unique des Eaux.

(*) On précisera que l'action de l'Etat pour les dommages produits par les effets des eaux sera basiquement contra-aléatoire et son objectif n'est pas l'élimination des inondations, sinon la réduction de ses effets et la réglementation du développement des activités humaines dans les zones inondables, comme résultat de l'étude du "risque calculé".

On entend par assainissement des terres la mise en valeur de celles-ci qui par leurs conditions naturelles, se trouvent inondées pendant de longues périodes ou de manière permanente. L'utilisation sera réalisée, tenant compte de l'ensemble des éléments humains, financiers, institutionnels, sociaux et politiques et sa finalité est l'incorporation de ces zones au développement national.

81. Tant pour la protection de la qualité des ressources hydrauliques, que pour la défense contre l'action des eaux, seront établis des périmètres de protection déterminés.

L'usage et l'utilisation des terrains compris dans ces périmètres apparaîtra limitée et restreinte en raison de l'édificabilité et l'exploitation selon ce que requièrent les circonstances concrètes qui, dans chaque cas, justifieront la déclaration du périmètre de protection correspondant, de la part de l'Administration.

82. L'exécution des travaux qui modifient la situation qui a donné lieu à la déclaration du périmètre de protection, apportera en même temps la modification de celui-ci, autant par rapport à son extension comme à la nature des limitations qui, par Résolution de l'Autorité Unique des Eaux, s'adopteront au nouveau régime hydraulique établi par ces travaux.

83. Le rapport favorable de l'Autorité Unique des Eaux sera nécessaire pour mener à terme les travaux, édifications ou plantations qu'on prétend exécuter sur les bords du périmètre de protection, travaux auxquels se réfèrent les articles précédents. Le rapport, en ce cas, fixera les conditions dans lesquelles ces travaux doivent être réalisés.

S'il s'agissait d'édifications qui requièrent un permis des Municipalités, celles-ci avant d'octroyer le permis, reprendront les rapports cités, comprenant comme usage non conforme, les édifications qui existent ou qui sont entreprises sans respecter les dispositions signalées dans ce paragraphe.

Régime de Mise en Valeur et de Conservation de Bassins Hydrographiques

84. Afin de maintenir l'équilibre écologique des bassins des différentes unités administratives hydrauliques, sera garanti le régime d'écoulement naturel des eaux. Sera déclaré d'utilité publique et d'intérêt national l'exécution de tous les travaux qui tendent à la conservation des ressources naturelles afin de faciliter l'usage rationnel de celles-ci.
85. Là où existent des alternatives évidentes d'exécution des travaux hydrauliques d'aménagement, là où par manquement inadéquat du bassin on aurait modifié les conditions d'écoulement des rivières ou torrents, qui provoquent des processus d'érosion, il faudra exiger comme partie de la concession la réalisation des programmes destinés à la conservation ou réhabilitation des bassins, afin de sauvegarder la vie utile des travaux.
86. L'Autorité Unique des Eaux pourra exiger que celui qui sollicite une concession facilite les informations correspondantes sur les altérations à l'environnement qui peuvent dériver de l'exécution des travaux.

87. S'il est prouvé que des problèmes déterminés d'inondation en zones urbaines et rurales sont la conséquence d'apports de sédiments solides, causés par le maniement inadéquat des bassins, l'Administration, sur recommandation de l'Autorité Unique des Eaux, pourrait fixer les périmètres de protection, dont les bords entourent les zones qui, directement ou indirectement, causent ces problèmes, ainsi qu'elle pourrait déclarer d'intérêt national les travaux nécessaires pour les éviter.

Pour les périmètres de protection, elle devra exiger l'élaboration des programmes de maniement du bassin ou des bassins soumis à ce régime.

88. Les plans d'aménagement du territoire ainsi que les plans d'urbanisme de tout genre, tiendront compte des prévisions contenues dans le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques. A cette fin, ils seront soumis au rapport circulant de l'Autorité Unique des Eaux au sujet de l'adaptation des projets qui sont élaborés à partir de ce plan avec les prévisions citées.

Les principes exposés permettent de déduire le caractère complexe de la formulation d'une Loi des Eaux, surtout lorsque, en même temps que cette Loi doit conformer le réajustement juridico-institutionnel de l'administration des eaux, elle permet que le Plan National de Mise en Valeur des Ressources Hydrauliques soit une réalité, en coordonnant toutes les implications que l'eau possède dans les activités de l'homme et, par conséquent, a son incidence dans l'ordonnance et la planification des différents secteurs économiques du pays.

Les "Critères" présentés et les "Principes" exposés ne constituent pas la totalité de la tâche nécessaire au réajustement juridico-institutionnel de l'administration des ressources hydrauliques. Par conséquent, pour élaborer la Loi des Eaux, qui constitue "une règle de conduite utile, efficace et fonctionnelle" (60) qui satisfasse efficacement l'objectif d'une conception globale de l'administration des eaux et qui constitue, jointe au Plan, l'instrument recteur de la Politique Hydraulique, l'ordonnance des matières de la Loi et des Règlements s'impose, la systématisation dans cette optique, faisant un engrenage des Principes exposés avec les éléments légaux dérivés de l'étude de notre ordonnance juridico-institutionnelle actuelle, signalant clairement ses compétences et délimitant sa portée.

