

Anexo (1)

DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

Nº DdP/DMBA-0 -2013

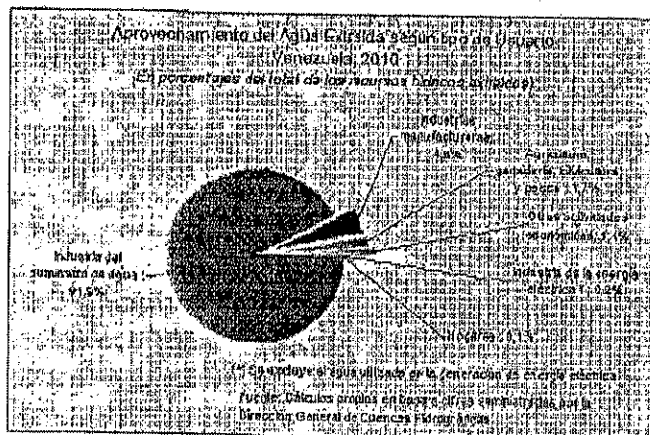


GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS Y LAS AGUAS RESIDUALES DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

- ¿Qué conflictos existen en su país con respecto a los diferentes usos de agua?
- ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta su país en materia de gestión de recursos hídricos y aguas residuales y que impactan negativamente en la realización de los derechos humanos?

Diferentes usos del agua

El uso predominante del agua en Venezuela es el consumo humano. En efecto: "En 2010 la industria nacional de suministro del agua utilizaba el 91,9% del total de los recursos hídricos extraídos. Le sigue la industria manufacturera que extrajo el 4,8%, la agricultura, silvicultura y pesca el 1,7% y otras actividades económicas el 1,4%." ¹

Ministerio del Poder Popular para el Ambiente²

Gestión de recursos hídricos y aguas residuales

La Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela (en adelante DdP) lleva a cabo un seguimiento continuo de la gestión integral del agua en el País, con la finalidad de identificar los avances y los desafíos en la garantía de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Sobre la base de sus diagnósticos, la DdP

¹ En: <<http://www.minamb.gob.ve/files/planificacion-y-presupuesto/IndicadoresAmbientales.htm>>

² En: <<http://www.minamb.gob.ve/files/planificacion-y-presupuesto/IndicadoresAmbientales.htm>>

formula observaciones que resaltan los aspectos positivos y señalan los que requieren mayor emprendimiento.

Una corta síntesis de estos diagnósticos y observaciones son recogidas en los informes sobre derechos humanos que elabora anualmente esta Institución por mandato legal³. Vale resaltar que tales informes son legalmente definidos como *fuentes especializadas y autónomas que tienen por objeto ilustrar a la Asamblea Nacional sobre la situación de los derechos humanos, el funcionamiento de la Administración Pública y de los Servicios Públicos*⁴.

Desde 2011, el seguimiento a la gestión integral del agua se lleva a cabo mediante un proceso de investigación, que incluye la elaboración de un instrumento con preguntas sobre diferentes aspectos de las políticas públicas nacionales y, en menor grado, regionales (así como sobre políticas públicas relativas a otros componentes estrechamente vinculados del ambiente, por ejemplo, bosques). Estos instrumentos atienden a un periodo anual y son respondidos por las autoridades competentes⁵.

En el marco de este proceso de seguimiento, la DdP ha verificado la consolidación los elementos fundamentales para la garantía del derecho al agua y al saneamiento, por parte del Estado venezolano. Muchos de estos elementos son definidos como primordiales por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General n° 15 *El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Grosso modo, estos son:

- El reconocimiento del agua como un derecho humano (incluso, esto fue alcanzado con anterioridad a su reconocimiento expreso por el Sistema Internacional de los Derechos Humanos).
- La declaración constitucional de todas las aguas como bienes del dominio público, así como su mandato de respeto a las fases del ciclo hidrológico, como parte del régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela (artículo 304).
- La regulación legal sobre la gestión del agua⁶, la cual dispone sus objetivos, principios, los mecanismos para su obtención, la organización institucional y sus respectivas competencias, los instrumentos de gestión e incluso las infracciones y sanciones por su incumplimiento.
- La definición de políticas destinadas a eliminar la discriminación histórica *de facto*, mediante la mayor inversión de recursos destinados a garantizar el acceso al agua de los sectores más pobres de la población.
- La garantía del derecho a la información a través del Sistema de Información para la Gestión Integral del Agua.

³ En: <<http://www.defensoria.gob.ve/dp/index.php/publicaciones/Informes-anales>>

⁴ Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Gaceta Oficial n° 37.995, 5 de agosto de 2004. Artículo 30.

⁵ En este caso, las más importantes son la Dirección General de Cuencas Hidrográficas y la Dirección General de Equipamiento Ambiental del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente.

⁶ Ley de Aguas, Gaceta Oficial 38.595, 2 de enero de 2007.

- o La garantía del principio de participación en la gestión del agua, a través de distintos medios, el más notable, las mesas técnicas de agua, las cuales constituyen una forma de organización comunitaria que ejercen funciones de contraloría social sobre la prestación de los servicios de agua e impulsan la ejecución de proyectos comunitarios que responden a las necesidades colectivas⁷.
- o La actualización del Registro Nacional de Usuarios y Usuarias de las Fuentes de Agua.
- o El incremento sostenido de la inversión para ampliar la cobertura en el acceso al agua de la población: según el MPPA durante los último doce años el Gobierno Bolivariano ha financiado la construcción de 52 plantas potabilizadoras y 25 sistemas de tratamiento de aguas servidas. Asimismo, durante los últimos once años se ha invertido 8.870 millones de dólares en agua potable y saneamiento.
- o La cobertura del acceso al agua del 98% de la población en el 2010. Esta cobertura pasó de 62% en el año 1998 al 98%. De este modo, Venezuela cumplió las metas del milenio con diez años de anticipación.
- o La cobertura del servicio de saneamiento pasó de 62% en 1998 a 85% en 2010.

Sin embargo, aún persisten desafíos vinculados a objetivos previstos en la Ley de Aguas. Entre estos: la entrada en vigencia del Plan Nacional de Gestión Integral de las Aguas (cuyo proyecto se encuentra publicado en el portal oficial del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, a los efectos de garantizar la participación en su diseño⁸) y la conformación del Consejo Nacional de Aguas y consejos de región hidrográfica (instancias decisoras que representan espacios de consenso).

Otros desafíos de índole estructural tienen que ver con la distribución de la población venezolana, la cual se concentra principalmente en las grandes ciudades ubicadas en la región centro norte costera, donde los recursos hídricos son limitados (las cuencas aportan únicamente el 15% del agua generada por escorrentía y drenaje)⁹.

Para la DdP los principales retos vinculados a las aguas residuales se relacionan con la necesidad de fortalecer los mecanismos de control posterior sobre los efluentes líquidos contaminantes provenientes de particulares. Así, la voluntad política del Estado venezolano y su compromiso en garantizar progresivamente el derecho al saneamiento se evidencia del constante incremento de la inversión y creación de infraestructura para el tratamiento de aguas residuales. No obstante, se precisa ampliar las capacidades institucionales de supervisión de las cuencas¹⁰.

Al respecto, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) contempla que la sociedad es corresponsable con el Estado en la garantía de los

⁷ Ver: <http://www.hidroven.gob.ve/portal/ls_mta_1.php>

⁸ Ver: <<http://siga.geoportalsb.gob.ve/siga/index.php>>

⁹ Ministerio del Ambiente, Recursos Hídricos de Venezuela, 2006. p. 78

¹⁰ Proyecto del Plan Nacional de Gestión Integral de Aguas.

derechos humanos ambientales. En este sentido, para la legislación nacional los particulares responsables de la emisión de efluentes contaminantes que sobrepasan los límites previstos en la normativa técnica¹¹ vulneran los derechos humanos ambientales de la población. Este desafío se ha encarado, entre otras formas, a través del fortalecimiento del Poder Popular para el ejercicio de la contraloría socioambiental.

- ¿Cómo se han priorizado los diferentes usos de agua en la legislación nacional y las respectivas políticas?

¿Cómo se implementan estas leyes y políticas en la práctica? ¿Existen problemas a la hora de su implementación? En caso afirmativo, por favor explique cuáles son y qué medidas han sido tomadas para superarlos.

Priorización de los diferentes usos del agua en la legislación nacional

En la legislación nacional se distinguen claramente dos prioridades: las humanas y las ecológicas, aunque sean contempladas las demandas generadas por los procesos productivos del país. Ello se interpreta de los objetivos de la gestión integral de las aguas:

"Artículo 4. La gestión integral de las aguas tiene como principales objetivos:

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

"Artículo 6. Los principios que rigen la gestión integral de las aguas se enmarcan en el reconocimiento y ratificación de la soberanía plena que ejerce la República sobre las aguas y son:

1. El acceso al agua es un derecho humano fundamental.
2. El agua es insustituible para la vida, el bienestar humano, el desarrollo social y económico, constituyendo un recurso fundamental para la erradicación de la pobreza y debe ser manejada respetando la unidad del ciclo hidrológico.
3. El agua es un bien social. El Estado garantizará el acceso al agua a todas las comunidades urbanas, rurales e indígenas según sus requerimientos.
4. La gestión integral del agua tiene como unidad territorial básica la cuenca hidrológica.
5. La gestión integral del agua debe efectuarse en forma participativa.
6. El uso y aprovechamiento de las aguas debe ser eficiente, equitativo, óptimo y sostenible.
7. Los usuarios y usuarias de las aguas contribuirán solidariamente con la conservación de la cuenca, para garantizar en el tiempo la cantidad y calidad de las aguas.
8. Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar la conservación de las fuentes de agua, tanto superficiales como subterráneas.

¹¹ Estos límites están establecidos en el Decreto 883 del 11 de octubre de 1995 *Normas para la Clasificación y el Control de la Calidad de los Cuerpos de Agua y Vertidos o Efluentes Líquidos*. Gaceta Oficial n.º 5.021 Extraordinario, 10 de diciembre de 1995.

9. En garantía de la soberanía y la seguridad nacional no podrá otorgarse el aprovechamiento del agua en ningún momento ni lugar, en cualquiera de sus fuentes, a empresas extranjeras que no tengan domicilio legal en el país.
10. Las aguas por ser bienes del dominio público no podrán formar parte del dominio privado de ninguna persona natural o jurídica.
11. La conservación del agua, en cualquiera de sus fuentes y estados físicos, prevalecerá sobre cualquier otro interés de carácter económico o social.
12. Las aguas, por ser parte del patrimonio natural y soberanía de los pueblos, representan un instrumento para la paz entre las naciones."

En la práctica, el incremento progresivo de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento son la más clara expresión de la implementación de estos principios, que priorizan las necesidades humanas sobre las demandas generadas por los procesos productivos del país. Las dificultades en su implementación están expuestas en la primera respuesta.

- ¿Qué estrategias, enfoques y mecanismos guían la gestión de los recursos hídricos y las aguas residuales? ¿Cómo se asegura que las necesidades básicas de toda la población estarán cubiertas?

(Ver respuesta anterior)

- ¿Cómo asegura su Gobierno transparencia, acceso a la información y participación en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de recursos hídricos y aguas residuales?

Como punto de partida, se reconoce el derecho a la información y a la participación.

Derecho a la información como mecanismo para asegurar la transparencia en la gestión del agua

La CRBV establece la obligación de llevar a cabo procesos de información, consulta y participación en el desarrollo de la política de ordenación del territorio (artículo 128). Constitucionalmente también se reconoce el derecho de acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas (artículo 28); a representar y dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública y de obtener oportuna y adecuada respuesta (artículo 51) y a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura (artículo 58). Asimismo, se reconoce el derecho de las electoras y electores de que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado (Artículo 66). Todos estos derechos son perfectamente aplicables a los efectos de indagar en la dimensión ambiental de cualquier proyecto, plan o actividad de carácter público o privado.

Varias leyes reconocen expresamente el derecho a la información ambiental, que involucren ecosistemas asociados con las aguas. Entre estas, la Ley Orgánica de Ambiente; la Ley de Aguas, la Ley de Bosques y Gestión Forestal¹² la Ley de Gestión de la Diversidad Biológica¹³ y la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y

¹² Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 38.946, 5 de junio de 2008.

¹³ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 39.070, 1 de diciembre de 2008.

Tecnológicos¹⁴. La Ley Orgánica de Planificación¹⁵ (LOP), contempla disposiciones aplicables en materia ambiental. Veamos que dicen al respecto:

La Ley Orgánica de Ambiente, en su título VI "De la Investigación e información ambiental", desarrolla el derecho a la información sobre el ambiente, el cual corresponde a "toda persona" y atribuye al Estado la garantía de su ejercicio, de la confiabilidad de la información y de su difusión (Artículo 64), salvo que ésta haya sido clasificada como confidencial, de conformidad con la ley (Artículo 71).

En aras de garantizar el derecho a la información, el MPPA debe: coordinar, conjuntamente con los organismos y entes públicos, la promoción y divulgación de la información técnica, documental y educativa; promover el intercambio de información sobre los conocimientos vinculados con el ambiente y el desarrollo sustentable; establecer y mantener un Sistema Nacional de Información Ambiental, contentivo de los datos biofísicos, económicos y sociales así como la información legal relacionada con el ambiente. Por mandato legal, estos datos son de libre consulta y deben ser difundidos periódicamente por medios eficaces cuando fueren de interés general (artículo 66 LOA). Dentro de este sistema de información ambiental debe ser creado, por orden de la Ley de Aguas, un subsistema de información de las aguas.

La Ley de Aguas establece la obligación del Estado de difundir información que involucre al ciudadano y a la ciudadana en los problemas del agua y sus soluciones, a fin de promover la participación de las organizaciones sociales en la gestión integral de las aguas (artículo 9).

Por otra parte, el Sistema de Información para la Gestión Integral de las Aguas y el Sistema de Información para la Ordenación y Gestión del Territorio son mecanismos concretos para la difusión de información. Además, otros portales oficiales transmiten información de interés, entre estos el de la empresa Hidroven <http://www.hidroven.gob.ve/portal/index.php>; el Instituto Nacional de Estadística http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&id=332&Itemid=65 y el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente <<http://www.minamb.gob.ve>>.

Derecho a la participación como mecanismo para asegurar la transparencia en la gestión del agua

El derecho a participar en los asuntos relativos a la gestión del ambiente (y por lo tanto del agua como elemento de éste) es definido en la Ley Orgánica del Ambiente como un derecho y un deber de todas las personas (nótese que no pertenece con exclusividad a los ciudadanos y ciudadanas) (artículo 40). Esta Ley impone al MPPA el deber de implementar los mecanismos para la descentralización y transferencia de los servicios concernientes a la gestión del ambiente a las comunidades y grupos vecinales organizados, previa demostración de su capacidad para asumirlos; para

¹⁴ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 39.095, 9 de enero de 2009.

¹⁵ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 5.554 Extraordinario, 13 de noviembre de 2001. Esta Ley establece las bases y lineamientos para la construcción, la viabilidad, el perfeccionamiento y organización de la planificación en los diferentes niveles territoriales de gobierno, así como el fortalecimiento de los mecanismos de consulta y participación democrática en ella previstos.

desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios destinados al disfrute de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado (Artículo 44).

La Ley Orgánica del Ambiente lleva a cabo un reconocimiento específico del derecho y el deber de participar de los pueblos indígenas y comunidades locales, en la formulación, aplicación, evaluación y control de los planes y programas de desarrollo nacional, regional y local, susceptibles de afectarles directamente en sus vidas, creencias, valores, instituciones y bienestar espiritual y en el uso de las tierras y hábitats, que ancestralmente ocupan y utilizan colectivamente (artículo 41). También reconoce el derecho de las organizaciones ambientalistas, consejos comunales, pueblos y comunidades indígenas, comunidades organizadas y otras formas asociativas de desarrollar proyectos enmarcados en una gestión del ambiente compartida y comprometida con la conservación de los ecosistemas, los recursos naturales y el desarrollo sustentable bajo las modalidades de autogestión y cogestión (artículo 42).

Otro mecanismo de participación es la Guardería Ambiental¹⁶. Así, la Ley Orgánica del Ambiente atribuye a las comunidades organizadas, los consejos comunales y demás organizaciones y asociaciones civiles con fines ambientales el ejercicio de la guardería ambiental como órganos auxiliares (artículo 100).

Por otra parte, leyes que regulan otros aspectos de la organización política y social del País desarrollan mecanismos para garantizar la participación individual y colectiva (con mayor énfasis) en asuntos de diverso orden, incluyendo los ambientales. Entre estas se encuentran la Ley Orgánica de Planificación, que establece la obligación de los órganos y entes de la Administración Pública de promover la participación ciudadana en la planificación (artículo 59). En este marco, se reconoce el derecho de las personas de presentar propuestas y formular opiniones sobre la planificación de los órganos y entes de la Administración Pública, individualmente, a través de comunidades organizadas u organizaciones públicas no estatales legalmente constituidas (artículo 59). La participación social se define como el derecho de los sectores sociales de estar debidamente informados, elaborar propuestas, identificar prioridades y recomendar formas de participación que incidan en la construcción, viabilidad y perfectibilidad de la planificación (artículo 58).

Las denominadas leyes del Poder Popular fortalecen los sistemas de participación social en la dimensión ambiental y en la gestión del agua. De este modo, la Ley Orgánica del Poder Popular¹⁷, cuyo objetivo es generar las condiciones para el ejercicio directo de este poder (artículo 1), precisa que el Poder Popular es el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en diversos ámbitos del desenvolvimiento de la sociedad, dentro del que incluye expresamente el ambiental (artículo 2). En este

¹⁶ La guardería ambiental es la actividad tendiente a la prevención, vigilancia, examen, control, fiscalización, sanción y represión de las acciones u omisiones que directa o indirectamente sean susceptibles de degradar el ambiente y los recursos naturales renovables (Reglamento sobre Guardería Ambiental, Gaceta Oficial 1.221, 2 de noviembre de 1990).

¹⁷ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 6.011 Extraordinario, 21 de diciembre de 2010.

sentido, la defensa y protección ambiental es prevista como un principio de esta forma de organización social, junto con la democracia participativa y protagónica, la rendición de cuentas, el control social, el libre debate de ideas (artículo 5 y 6.4). Son ámbitos para el ejercicio del Poder Popular la planificación de las políticas públicas, la contraloría social y la ordenación y gestión del territorio (artículos 17, 19 y 20), entre otras.

La autogestión y la cogestión son formas de participación en lo ambiental que se desarrollan por el Poder Popular. La Ley Orgánica para la Gestión de Competencia y otras atribuciones del Poder Popular,¹⁸ la cual desarrolla los mecanismos de transferencia de gestión y administración de servicios desde el Poder Público al pueblo organizado, contempla mecanismos de gestión comunitaria y comunal de servicios en materia de mantenimiento y conservación de áreas urbanas y prestación de servicios públicos (artículo 2).

Tutela judicial efectiva sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento y los derechos humanos ambientales

El derecho humano al agua y los ambientales legitima a las personas físicas individuales y a grupos organizados o no, cuantificables o no a solicitar la protección judicial de sus derechos. En efecto, la vulneración o amenaza a estos Derechos Humanos bajo la jurisdicción del Estado venezolano activa el derecho a la tutela judicial efectiva de los afectados, entendida como el derecho de acceso a los órganos de administración de justicia, a obtener con prontitud la decisión correspondiente y a una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles (artículo 26 CRBV).

En el ámbito jurisdiccional, estos derechos humanos han sido definidos por el Tribunal Supremo de Justicia como de naturaleza *supraindividual*, esto es colectivos o difusos, sin menoscabo de la legitimidad que corresponde al individuo¹⁹. Estas demandas de protección son conocidas por la Sala Constitucional del Tribunal, cuando los hechos poseen transcendencia nacional. En los demás casos, su conocimiento corresponde a los tribunales civiles de primera instancia de la localidad donde se hayan generado (artículo 146 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia²⁰).

En la Administración pública en general y la ambiental en particular, se encuentran sujetos al control de la jurisdicción Contencioso administrativa los actos provenientes de: la Administración pública; los órganos que ejercen el Poder público; las formas orgánicas o asociativas de derecho público o privado donde el Estado tenga una participación decisiva; los consejos comunales y otras entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, cuando actúen en función administrativa; las entidades prestadoras de servicios públicos

¹⁸ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 6.079, Extraordinario, 15 de junio de 2012.

¹⁹ Decisión 656/2000 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, 30 de junio de 2000.

²⁰ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 39.483, 9 de agosto de 2010.

cuando actúen en su actividad prestacional (artículos 7 Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa²¹).

Otras garantías

Igualmente, la legislación nacional reconoce el derecho de los particulares a ejercer la defensa de sus derechos e intereses frente a las actuaciones u omisiones de la Administración Pública; presentar reclamaciones sobre su funcionamiento sin el carácter de recursos administrativos (Artículo 6.2 y 7.9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública); acudir al Ministerio Público con el fin de que ejerza las acciones que hagan efectiva la responsabilidad civil, laboral, penal, administrativa o disciplinaria de los funcionarios que menoscaban sus derechos humanos e incluso a pedir a la Defensoría del Pueblo que inste al Ministerio Público a ejercer dichas acciones o solicite al Consejo Moral Republicano que adopte las medidas a que hubiere lugar (Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública). Todas estas acciones pueden ser emprendidas en defensa de los derechos humanos ambientales.

Específicamente, la Ley Orgánica del Ambiente contempla el derecho de toda persona natural o jurídica, pública o privada de oponerse a cualquier solicitud de instrumento de control previo ambiental, bajo ciertas condiciones (artículo 90), lo que es reiterado en materia de gestión forestal (artículo 68 de Ley de Bosques y Gestión Forestal). En materias de aguas, esta facultad de oposición es más amplia y menos condicionada: toda persona puede oponerse al otorgamiento de las concesiones, asignaciones y licencias de aprovechamiento de aguas y licencias de vertido alegando "afectación al ambiente y generación de impactos ambientales y socioculturales irreversibles" o aduciendo "la contraposición del proyecto a planes de ordenación territorial" (artículo 65. 4 y 5 Ley de Aguas).

- En opinión de su Gobierno ¿Cómo debería reflejarse la cuestión de la gestión de recursos hídricos y las aguas residuales en los objetivos de Desarrollo sostenible y el marco de desarrollo post-2015?

La DdP parte de que la gestión de los recursos hídricos y de las aguas residuales debe tratarse con enfoque de derechos humanos. Esto supone considerar los principios que rigen este sistema en el enfoque de las políticas públicas para gestión integral de las aguas y la valoración que se realice sobre ellas.

²¹ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 39.447, 16 de junio de 2010.