

Ciudadana  
**Ing. Sheila Vanegas de Montero**  
Presidenta del ICLAM  
Su Despacho.-

Honorable Presidenta:

La presente tiene el objeto, remitirle nuestra opinión, sobre la competencia del Estado Zulia en materia de conservación de las aguas del Lago de Maracaibo y del resguardo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables de la Región y sobre la posibilidad del Consejo Legislativo del Estado Zulia de legislar en esta materia, en base a lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica del Ambiente, Ley Penal del Ambiente, Ley del Instituto para el control y la conservación de la cuenca del Lago de Maracaibo y el Decreto Presidencial N° 2.222 del 23 de Abril de 1992, que establece las Normas sobre la clasificación de las aguas y medidas de control de calidad de los vertidos líquidos en la Cuenca del Lago de Maracaibo.

### **DICTAMEN SOBRE LA CONSERVACIÓN DEL LAGO DE MARACAIBO**

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

En cuanto a la conservación del Lago de Maracaibo y la competencia del Estado Zulia en ello, como punto previo resulta importante destacar las siguientes normas jurídicas:

La Constitución prevé en su articulado los principios fundamentales que informan la garantía al derecho social del ambiente y al deber del Estado en procurar su mantenimiento.

Así, se encuentran varias normas relacionados con la materia, que establecen:

#### **Artículo 127:**

“Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos

ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica....

Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, **de conformidad con la Ley** (Subrayado nuestro).

De otra parte, el **Artículo 304 *eiusdem***, establece:

**“Todas las aguas son bienes de dominio público de la Nación, insustituibles para la vida y el desarrollo. La Ley establecerá las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación, respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio”** (Subrayado nuestro).

**Artículo 156, numerales 16 y 23:**

“Es de la competencia del Poder Público Nacional:

... *omissis*...

16. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y **la conservación, fomento y aprovechamiento de los** bosques, suelos, **aguas** y otras riquezas naturales del País.

... *omissis*...

23. **Las políticas nacionales, y la legislación en materia de** sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, **aguas**, turismo, ordenación del territorio y naviera”.

**Artículo 165 *eiusdem*:**

“Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y Leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.

Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles de Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal”.

La misma Constitución establece la posibilidad de descentralizar las competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, según los principios constitucionales contenidos en los artículos 4, 6, 157 y 158, que a la letra señalan:

**Artículo 4 *eiusdem*:**

“La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal **descentralizado** en los términos consagrados por esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

**Artículo 6 *eiusdem*:**

“El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, **descentralizado**, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

**Artículo 157 *eiusdem*:**

“La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización”.

**Artículo 158 *eiusdem*:**

“La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”.

En otro tanto, la **Ley Orgánica del Ambiente del 06 de Octubre de 1.989**, en su **artículo 1º**, señala:

“La presente Ley tiene por objeto establecer dentro de la política del desarrollo integral de la Nación, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida”.

**Artículo 2 *eiusdem*:**

“Se declaran de utilidad pública la conservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente”.

**Artículo 3 *eiusdem*:**

“A los efectos de esta Ley, la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprenderá:

... *omissis* ...

2. **El aprovechamiento racional** de los suelos, **aguas**, flora, fauna, fuentes energéticas y demás recursos naturales, continentales y marinos, en función de los valores del ambiente”.

**Artículo 4 *eiusdem*:**

“La **suprema dirección de la política nacional sobre el ambiente corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros**. A tal efecto, **dictará las normas sobre coordinación de las competencias de los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y los Municipios, en función de los objetivos de la presente Ley**”.

Ejerciendo la facultad atribuida con base al artículo anterior, el Presidente de la República en Consejo de Ministro emitió el **Decreto Presidencial 2.222, del 23 de abril de 1.992**, que contiene “**las Normas sobre la Clasificación de las aguas y medidas de control de calidad de los vertidos líquidos en la Cuenca del Lago de Maracaibo**, establece:

“El presente Decreto tiene por objeto clasificar las aguas del Lago de Maracaibo y sus ríos afluentes, dependiendo de los usos actuales y

futuros, y regular los vertidos líquidos en la Cuenca del Lago que a los efectos de este Decreto cubren los siguientes Estados, todo el Estado Zulia, parte de los Distritos Alberto Adriani, Andrés Bello y Justo Briceño del Estado Mérida, parte del Distrito Betijoque y Escuque del Estado Trujillo”.

En tanto, el **Artículo 4 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público del 1º de Enero de 1.990**, prevé:

“En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, y conforme a los procedimientos que esta Ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados, los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional:

*...omissis...*

**11º La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales”.**

**Artículo 6º eiusdem:**

“La transferencia de los servicios actualmente prestados por el Poder Nacional, dentro de las competencias concurrentes establecidas en el artículo 4º, **se efectuará mediante convenios**, observando las previsiones siguientes:

1º. **Cuando el Gobernador del Estado considere que la administración estatal pueda asumir la prestación de un servicio**, hará la solicitud al Ejecutivo Nacional, oída la opinión de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada;

2º. El Ejecutivo Nacional deberá someter en un lapso de noventa (90) días, a la aprobación del Senado de la República, o a la Comisión Delegada, el programa de transferencia del servicio, el cual incluirá las transferencias de bienes personales y recursos financieros así como establecer mecanismos específicos de supervisión y de coordinación de cada uno de los servicios;

3º Los bienes muebles e inmuebles asignados al servicio a transferir actualmente propiedad de la República o de los entes autónomos, pasarán a propiedad de los Estados;

4º. El personal que labore en el servicio a transferir pasará a la Administración Estatal, con las mismas condiciones laborales existentes para el momento de la transferencia; y,

5º. Los recursos asignados por el Poder Nacional a la prestación del servicio serán transferidos a los Estados, incorporando a los presupuestos nacionales y estatales la partida correspondiente al servicio transferido. Esta partida inicial se ajustará anualmente de acuerdo a la variación de los ingresos ordinarios”.

El artículo 1 **Reglamento Parcial N° 1 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, sobre las Transferencias de Servicios y Competencias a los Estados y los**

**Acuerdos Previos a la Transferencia de Servicios y la Cogestión del 13 de Diciembre de 1.993, señala:**

**“La iniciativa en la transferencia de los servicios que presta el Poder Nacional a que se refiere el artículo 4º de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público corresponde tanto al Gobernador de cualquiera de los Estados como al Ejecutivo Nacional”.**

**El Procedimiento para la Transferencia de Competencias de Ambiente y Aguas se encuentra establecido en los artículos 2 y siguientes, del mencionado reglamento y en su Título III, que señala, los Acuerdos previos a la Transferencia de Servicios y de la Cogestión previa de los Servicios susceptibles de Transferencia.**

Por otra parte, **el artículo 1º y 2º de la Ley del Instituto para el Control y la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo del 28 de Diciembre de 1981, establece:**

“Artículo 1º: Se crea el Instituto para el Control y Conservación del lago de Maracaibo y de su Cuenca Hidrográfica, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional. EL instituto estará adscrito al Ministerio del Ambiente y de Recursos Naturales Renovables y gozará en cuanto a patrimonio, de todos los privilegios y prerrogativas que acuerdan al Fisco Nacional, la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional y cualquiera otras leyes de la República.

Artículo 2º: **El Instituto para el Control y la Conservación del Lago de Maracaibo y su Cuenca Hidrográfica tiene por objeto promover, planificar, programar, coordinar, evaluar y ejecutar las labores inherentes a las investigaciones y asesoramiento necesario para el logro de sus objetivos; obtención y preparación de la documentación e información, **normas y aspectos legales de las actividades relacionadas con el control y conservación del Lago de Maracaibo y su Cuenca**; planificar y proyectar obras, o **aprobar proyectos, para mejorar el funcionamiento del Sistema Ecológico e Hidrográfico de la Cuenca**, que permite el aprovechamiento integral del sistema lago-cuenca; promover, coordinar y evaluar la ejecución de las obras que organismos especializados públicos o privados ejecuten para el aprovechamiento integral del Lago de Maracaibo y su Cuenca, dejando a salvo aquellas que sean de la competencia específica de otros organismos”.**

De las normas transcritas se observa, que la competencia en materia legislativa en materia de ambiente y aguas, es reserva del poder nacional. Este ha sido el criterio que ha venido adoptando los legisladores nacionales y que de acuerdo al **Proyecto de Ley de Aguas (Ley Marco)** que actualmente discute la Asamblea Nacional, se continua sustentando esta tesis, así lo vemos en su artículo 2 que señala:

“A los efectos de esta Ley, se entiende por:

**Gestión integral de las aguas:** el conjunto de acciones que involucra su manejo, incluidas la generación, procesamiento y actualización de información básica, planificación, conservación, **protección y restauración, y la determinación de los procedimientos administrativos para el racional aprovechamiento y control del recurso**, desarrolladas en forma coordinada y cooperativa, considerando los recursos hídricos en todas sus formas, **las cuencas hidrográficas y otros sistemas hídricos naturales y artificiales**, los actores e intereses de los sectores usuarios, los diversos niveles territoriales de gobierno y su relación con las políticas ambiental, de ordenación de territorio y de desarrollo socioeconómico del país.

**Aguas superficiales:** Los cuerpos de agua naturales y artificiales que incluyen los cauces de corrientes naturales, continuas y discontinuas, así como los lechos de **los lagos**, lagunas y embalses.

... *omissis*...

**Vertido líquido:** toda descarga de aguas que se realice directa o indirectamente a los cuerpos de agua mediante canales, desagües o drenajes de agua, descarga directa sobre el suelo o inyección en el subsuelo, descarga a redes cloacales, descarga al medio marino costero y descargas submarinas.

... *omissis* ...

**Cuenca hidrográfica:** la unidad territorial delimitada por las líneas divisorias de aguas superficiales que convergen hacia un mismo cauce y conforman espacios en el cual desarrollan complejas interacciones e interdependencias entre los componentes bióticos y abióticos, sociales, económicos y culturales, a través del flujo de insumos, información y productos.

...*omissis*...”.

### **FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS**

El administrativista venezolano **Allan Randolph Brewer Carías** (2000) en la obra que comenta la Constitución de 1999, estima que “... las competencias concurrentes debieron enumerarse, con referencia, por ejemplo, a las relativas a la salud, educación, servicios sociales, ordenación del territorio, medio ambiente, promoción de la agricultura, ganadería, industria y comercio, defensa civil, promoción de la ciencia y la tecnología, deporte y servicios públicos. No se hizo, por lo que queda a la ley nacional la precisión de estas materias”.

En este sentido, **la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público**, señala en su artículo 4º ordinal 11º, que una de las competencias concurrentes entre la República y los Estados, como la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales.

El citado autor (1994), en la obra que comenta las Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación, señala que “ Aparte de las competencias de los Estados enumeradas en el artículo 17 de la Constitución (hoy artículo 164 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela) y como señalamos, son todas de carácter formal excepto por lo que se refiere a la policía urbana y rural, y de las competencias residuales, en el texto fundamental además, estimamos que podían identificarse una serie de competencias que corresponden a los Estados, en forma concurrente con las competencias de los otros niveles territoriales (nacional y municipal), en el sentido de que se establecen en la Constitución sin que se reserven a ninguna de las ramas del Poder Público en sentido vertical, sino que **se atribuyen en genérico al “Estado”**.

En efecto, **el Capítulo IX del Título III De Los Deberes, Derechos Humanos y Garantías, de la vigente Constitución Nacional, que prevé los Derechos Ambientales, artículo 127, señala: “... El Estado protegerá el ambiente,** la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. (...).

Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la Ley”.

En este sentido, **Allan Randolph Brewer Carías**, estima **que todas las veces que la Constitución utiliza la palabra “Estado” tiene que entenderse como comprensivo de la totalidad de los entes que conforman la organización política nacional (República, Estados y Municipios);** en cambio, cuando la Constitución ha querido hablar específicamente de la República, de los Estados o de los Municipios, lo ha hecho expresamente. Por ejemplo: Artículo 145 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Por tanto, otro grupo de competencias de los Estados, que estaba por descubrirse, y que puede que no estén señalados como tales en el artículo 164 de la vigente Constitución, son los que resultan de las materias que se atribuyen en forma concurrente a la República, a los Estados y a los Municipios, en virtud de estar atribuidas

por la Constitución al “Estado”, noción que abarca, como señalamos anteriormente, a todos los entes político-territoriales de nuestra organización federal, toda vez que la República Bolivariana de Venezuela es, según el artículo 4 *eiusdem*, “un **Estado federal descentralizado** en los términos consagrados por esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, **conurrencia** y corresponsabilidad” (subrayado nuestro).

En esta forma también identificamos como competencia de los Estados de la Federación, por no ser por su índole o naturaleza de la exclusiva competencia del Poder Nacional, las señaladas en el artículo 127 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, antes trascrita.

En este orden de ideas, **Juan Garay** (2000) en su obra La nueva Constitución, afirma de que “**Las competencias concurrentes** pueden resultar de que dos poderes, el municipal y el estatal, o el central y el estatal, concurren en una misma función porque corresponda realmente a ambas y haya que delimitar la competencia de cada una, o bien porque se trate de que ambas potestades pretendan tener competencia exclusiva sobre alguna materia. Este artículo prevé leyes de bases dictadas por el poder central y leyes de desarrollo aprobadas por los estados, llamadas así porque deben desarrollar lo dispuesto en las leyes de bases”. Así, encontramos como Ley base para el ejercicio de las competencias concurrentes, **la todavía vigente Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, hasta tanto la Asamblea Nacional no sancione otra que regule la materia.**

### **FUNDAMENTOS TÉCNICOS**

Con base al informe presentado por el Abog. **Crisanto León**, Consultor Jurídico del Instituto para la Conservación del Lago de Maracaibo, según oficio s/n de fecha 25 de Julio de 2001:

“De conformidad con el ordinal 16 del artículo 156 de la Constitución Nacional, es de competencia exclusiva del Poder Público Nacional “El régimen y administración de las minas e hidrocarburos; el régimen de las tierras baldías; y la **conservación, fomento y aprovechamiento** de los bosques, suelos, **aguas** y otras riquezas naturales del país, por lo que el Proyecto de Ley de Cuencas se presenta como inconstitucional.

De conformidad con el artículo 50 del Decreto N° 369 con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Administración Central publicada el día martes 14 de Diciembre de 1999 en la GACETA Oficial

36.850, el Ministerio del Ambiente es el organismo competente para el ejercicio de la autoridad nacional de las aguas; la administración y gestión en Cuencas Hidrográficas; y para la operación y mantenimiento de las obras de aprovechamiento de los recursos hídricos y que tiene como antecedente legislativo el artículo 35 de la Ley Orgánica de Administración Central, publicada el día lunes 30 de Agosto de 1999 en Gaceta Oficial N° 36.775”.

### **OPINIÓN DEL CONSULTOR**

De acuerdo a los fundamentos en derecho expuestos y al principio de legalidad establecido en los artículos 137 y 138 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela según el cual “la Constitución y la Ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen” y que “toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos” que informa el Derecho Administrativo según el cual “*lo que no esté expresamente permitido está prohibido*” y como quiera que según los instrumentos legales citados, es de la competencia del Poder Nacional las políticas nacionales, la legislación y régimen en materia de ambiente, aguas y otras riquezas naturales del País, como expresa e intrínsecamente se deduce del artículo 156 numeral 23 y artículo 304 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica del Ambiente, artículo 1º de Decreto Presidencial N° 2.222 del 23 de Abril de 1992 que establece las Normas sobre la clasificación de las aguas y medidas de control de calidad de los vertidos líquidos en la Cuenca del Lago de Maracaibo, y artículos 1 y 2 de la Ley del Instituto para el Control y la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo, por lo que al Poder Legislativo Estatal no le está dado legislar en esta materia – como por ejemplo una Ley Regional de Protección de Cuencas del Estado Zulia- por constituir reserva del Poder Legislativo Nacional y legislar el Estado en esta materia sería usurpar autoridad por lo que resultaría inconstitucional y nulo toda actividad legislativa en esta materia, todo de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de la Carta Magna Fundamental.

**Ahora bien,** en cuanto al ejercicio de la competencia en materia de conservación del ambiente y de las aguas, **se afirma que del análisis del ordenamiento jurídico vigente así como de la doctrina venezolana se desprende que esta es una competencia concurrente nacional, estatal y municipal, esto es, se trata de un deber conjunto y concurrente de la República, de los Estados y de los Municipios, en general es un deber del “Estado”, entendido en el caso específico**

**del artículo 127 de la Constitución Nacional vigente, como una noción que abarca, a todos los entes político-territoriales de nuestra organización federal, Artículo 127: “El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. (...)” por lo que se concluye que la conservación del ambiente y de las aguas es competencia concurrente entre los distintos niveles políticos territoriales y de gobierno de nuestro País.**

En cuanto, al ejercicio de esta materia concurrente, la Constitución Nacional vigente expresamente señala en su artículo 165:

“Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y las leyes de desarrollo aprobadas por los Estados”.

Al respecto, resulta importante señalar, que hasta tanto no sea dictada tales Leyes Bases, y por cuanto la propia Constitución en su Disposición Derogatoria, señala: “Queda derogada la Constitución de la República de Venezuela decretada el veintitrés de enero de mil novecientos sesenta y uno. **El resto del ordenamiento jurídico mantendrá su vigencia en todo lo que no contradiga a esta Constitución**”, se considera viable la aplicación del articulado contenido en la **Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y sus Reglamentos, los cuales establecen el ejercicio de las competencias concurrentes así como el procedimiento para la transferencias de competencias del Poder Público Nacional a los Estados, todo con fundamento al principio constitucional de promoción de la descentralización administrativa contenida en los artículos 4, 6, 157 y 158 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.**

Sin otro particular, a que hacer referencia, se suscribe de usted.

Atentamente,

***Dr. Nestor Luis Rincón Fuenmayor***

**Consultor Jurídico de la  
Gobernación del Estado Zulia**