

# Hacia una nueva Ley General de Aguas: retos y oportunidades

Orlando F. Cabrera C. \*

## 1. Introducción

Los recursos hídricos de México presentan un panorama difícil de retos importantes para el futuro. Factores climatológicos y socioeconómicos han tenido una incidencia negativa en la disponibilidad per cápita del recurso, mismo que ha decrecido significativamente. La concentración poblacional en localidades urbanas incrementa la demanda del agua para satisfacer necesidades. A su vez, fenómenos hidrometeorológicos como la sequía acentúa esta situación. Por tanto, el Estado mexicano precisa tomar acciones concretas para asegurar que el derecho humano al agua sea una realidad.

El 4 de marzo de 2015 las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento, y de Recursos Hidráulicos de la Cámara de Diputados aprobaron el Proyecto de Decreto por medio del cual se expide la Ley General de Aguas. Se tenía programado que el Proyecto de Decreto se sometiera al Pleno de la Cámara de Diputados el 10 de marzo; sin embargo, la Junta de Coordinación Política decidió posponer “el tiempo que sea necesario”, la discusión a fin de que se aclaren algunas inquietudes, principalmente en el sentido de que se va a privatizar el servicio de agua. La Junta autorizó foros de discusión para resolver estas preocupaciones con diversos actores de la sociedad.

De forma muy breve se presentarán los antecedentes de esta iniciativa, un panorama general del proyecto de ley y reflexionaremos sobre los retos que se deben abordar para que la legislación prospere el destino de la nación.

## 2. Antecedentes

Este proyecto de ley tiene como objeto implementar la reforma constitucional del 8 de febrero de 2012, por la cual se agregó el siguiente párrafo al artículo 4° constitucional:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Asimismo, este decreto contiene una importante obligación para hacer efectiva esta reforma. El artículo transitorio señala: “**Tercero.-** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas.” Tres años

---

\* Abogado, Ibáñez Parkman, se graduó de la Universidad de las Américas Puebla con la distinción *Magna cum Laude* y complementó sus estudios en la Université de Montréal, Canadá, es miembro activo de ANADE. Comentarios a [ocabrera@iparkman.com.mx](mailto:ocabrera@iparkman.com.mx)

después, descuidando el puntual cumplimiento de esta obligación, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 26 de febrero de 2015 fue presentada la iniciativa de Proyecto por el que se expide la Ley General de Aguas. A continuación se presentará de manera general los puntos principales de este Proyecto.

### **3. Panorámica de la ley**

La iniciativa consta de 11 títulos con un apartado de generalidades detallando tanto su naturaleza como objeto, siendo éstos respectivamente, reglamentar los artículos 4 y 27 de la Constitución, así como, establecer la participación de la Federación, los Estados, el Distrito Federal, municipios y ciudadanía para hacer efectivo el acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo, así como regular las aguas nacionales.

#### **3.1. Coordinación entre autoridades**

En el Título Primero se detallan las atribuciones de los tres órganos de gobierno. Así, a la Federación y al Ejecutivo, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), corresponde la administración de aguas nacionales. En igual forma se describen las facultades de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.

Toda vez que existen puntos de coincidencia entre Estados, el Distrito Federal y los municipios, la iniciativa prevé enumerar las funciones conjuntas, así como especificar las atribuciones de cada ente tanto en materia de regulación como en servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Queda expuesto con detalle las materias en que se coordinarán los diferentes órdenes de gobierno, a saber: cumplimiento del derecho humano al agua, mitigación de los efectos del cambio global relativos al agua, así también cultura, educación y ciencia del agua.

#### **3.2. Derecho humano al agua**

Si bien este derecho humano ya está reconocido en el artículo 4° de la Constitución. En la iniciativa, se definen los conceptos de derecho al acceso, disposición, saneamiento, suficiente, salubre, aceptable, y asequible. Se determinan las obligaciones del Estado para dar cumplimiento al derecho humano así como a los pueblos indígenas. Esto está en armonía con la Observación General Número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A través de los Consejos de Cuenca se pretende hacer la participación ciudadana para el acceso así como uso equitativo y sustentable del recurso hídrico de conformidad con el mandato constitucional. Se prevé el derecho de acceso a la información en materia de agua, infraestructura hidráulica y servicios relacionados, creando el Sistema Nacional de Información del Agua. Sin duda un gran acierto que brindará mayor certidumbre.

### **3.3. Política de agua y concesiones**

En la iniciativa aparecen los principios de política hídrica nacional. La planeación y programación son un instrumento esencial para la gestión del agua y su seguridad. Los usos doméstico, urbano y para la conservación ecológica tienen prelación.

Para el otorgamiento, prórroga, y transmisión de concesiones para explotar, usar y aprovechar las aguas nacionales, así como para la suspensión, extinción y revocación de los títulos de concesión, aparecen disposiciones muy similares a la vigente Ley de Aguas Nacionales. No obstante, se regulan nuevas figuras como el trasvase. Éste se define como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se trasladan de una cuenca para usarse en una distinta con la que no haya una conexión natural. La autorización del trasvase permite o impide el traslado de aguas naturales (artículos 116-119). La construcción de obra requiere de otro trámite conocido como permiso de construcción de obra hidráulica (artículos 137-147).

Los usos de las aguas nacionales igualmente tienen similitud en la Ley de Aguas Nacionales vigente, ya que se reproducen las disposiciones para el uso público urbano, agrícola y generación de energía eléctrica. Existe una excepción que no requiere de concesión: el uso doméstico. Esto pretende asegurar el derecho humano al agua; sin embargo, este uso debe ser por medios manuales y no desviar de su cauce ni disminuir significativamente su caudal (artículo 150), de otra forma sí requiere una concesión.

### **3.4. Conocimiento y protección de los recursos**

El Título Octavo establece acciones que la Comisión, en conjunto con otros órdenes de gobierno y la ciudadanía, debe realizar para tener la información completa sobre la situación de los recursos hídricos, su explotación así como estrategias para su desarrollo.

Las restricciones de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas por causas de utilidad pública son semejantes a las disposiciones contenidas en la Ley de Aguas Nacionales; empero, hay un cambio de nomenclatura, así como los supuestos de procedencia, ahora son vedas, reglamentos específicos y reservas de aguas. Cabe destacar procedimientos más simples con un enfoque que pretende la administración sustentable y el restablecimiento tanto del equilibrio ecológico como la calidad de aguas (artículos 196 a 204).

Para la prevención y control de la contaminación, se establecen las obligaciones que tienen tanto los concesionarios como los órdenes de gobierno. Asimismo, se hace énfasis en la vigilancia para que el agua destinada a consumo humano, cumpla con las normas oficiales mexicanas, así como la prevención y remediación de los efectos en la salud generados por la contaminación.

Resulta acertada la propuesta de crear una Red Nacional de Medición de la Calidad del Agua, institución que estará encargada de proveer criterios para el muestreo y medición.

### **3.5. Desastres y emergencias**

La iniciativa propone un enfoque preventivo que permite la participación del gobierno, iniciativa privada y la sociedad para implementar medidas que permitan reducir y mitiguen los riesgos generados por los fenómenos hidrometeorológicos; así como socorrer a la población y recuperar el entorno.

También se considera prevenir y mitigar los desastres naturales a través del vínculo establecido entre los fenómenos, la disponibilidad del agua y las zonas de riesgo con el ordenamiento territorial, los asentamientos humanos así como el desarrollo urbano. Igualmente, se proponen medidas que garanticen el derecho al agua en tiempos de sequía.

### **3.6. Financiamiento de los recursos hídricos e infracciones**

El Proyecto busca obtener recursos para el sector con criterios de sustentabilidad, eficiencia económica y equidad. Así también, con los recursos captados se pretende garantizar el derecho humano al agua, el cumplimiento con la Ley por virtud de la gestión de recursos, la infraestructura hidráulica y los servicios relacionados.

Por consiguiente, se detallan principios para determinar tarifas que constituyan un marco de referencia para privilegiar o fomentar la sustentabilidad financiera. En armonía con lo anterior, se norman criterios para que las contribuciones y aprovechamientos por la explotación de aguas así como la infraestructura permitan alcanzar la solvencia financiera.

Se propone un sistema de colaboración para establecer tarifas que permitan asegurar un estándar mínimo de calidad en el servicio público, fijar criterios para la determinación de tarifas que aseguren la sustentabilidad así como recursos obtenidos por municipios y estados derivados de la prestación de servicios públicos.

Finalmente se establecen infracciones, medidas y sanciones para hacer cumplir las determinaciones de la autoridad y prevenir riesgos, daños así como el deterioro de la salud o a las aguas. Las infracciones a la ley pueden derivar en clausura, remoción o demolición de la infraestructura, suspensión o revocación de la concesión o permiso, independientemente de la remediación del sitio contaminado. Resalta un aumento en las multas, con lo cual se pretende inhibir las conductas prohibidas por la ley.

## **4. Retos y oportunidades**

El sector empresarial, académicos así como organizaciones no gubernamentales han comenzado a expresar su preocupación con algunos puntos. En este sentido abordaremos el posicionamiento de la International Chamber of Commerce (ICC) así como de otros sectores de la sociedad.

### **4.1. Las preocupaciones empresariales**

La vigencia de una concesión es vital para dar certidumbre a los inversionistas. Conforme al proyecto, las concesiones podrán tener una vigencia entre cinco y

treinta años (artículo 94). ICC señala que en la práctica se reduce a diez años, lo cual es una desventaja competitiva para invertir frente a las oportunidades existentes en otros países. Por lo cual resulta inaceptable este máximo de diez años y sugiere que los plazos “sean en razón de las inversiones”. Esto cobra mayor lógica cuando se considera que la tasa interna de retorno de un proyecto puede ser superior a diez años.

Este mismo aspecto de la vigencia, igualmente se ve afectado ante la imposibilidad de renovar la concesión por más de una ocasión (artículo 95). Ante la limitada disponibilidad del agua, las actividades productivas se llevan en zonas reglamentadas o de vedas donde no se permiten nuevas concesiones. La imposibilidad de renovar la prórroga de la concesión obliga a obtener una concesión en zonas donde no es legalmente factible su emisión. Así, ICC considera que se niega sistemáticamente el acceso al vital líquido.

ICC recomienda que no se limite la transmisión temporal sólo a la CONAGUA. Este hecho desincentiva la práctica ante la incertidumbre existente por el retorno del recurso al cedente temporal. No es asombroso que exista un mercado negro de derechos del agua y se aliente el acaparamiento del recurso. De tal forma, ICC sugiere permitir la transmisión entre particulares y reducir la carga administrativa, siempre que las condiciones lo permitan.

Es imperativo contar con una política hídrica a largo plazo que esté previamente condensada con toda la sociedad y permanezca inamovible ante el cambio de sexenio, para que otorgue certidumbre al empresariado y a la ciudadanía.

#### **4.2. La opinión de las organizaciones no gubernamentales**

Algunas opiniones han considerado que la ley privatiza el agua. Citan por ejemplo, el acueducto Monterrey VI que va a llevar agua del Río Pánuco a Monterrey. Este proyecto se adjudicó por virtud de una Asociación Público Privada (APP). No se debe confundir una privatización con una APP. A través de una APP el gobierno y los particulares desarrollan conjuntamente un proyecto. Los particulares con frecuencia invierten la mayor parte de los recursos, mismos que el gobierno no tiene para destinar inmediatamente a la realización del proyecto. El capital que invierten los privados se puede pagar a largo plazo con las tarifas de servicio. Esta figura es frecuente en las carreteras y al final del proyecto, puede ser que la propiedad se transfiera al gobierno.

Se considera que las tarifas van a poner cargas desproporcionadas a la sociedad. Evidentemente, la necesidad de una tarifa que permita financiar el proyecto es indispensable para desarrollar infraestructura hidráulica; de otra forma, ante la ausencia de recursos públicos disponibles y tarifas que no sean atractivas para la incitativa privada, se corre el riesgo de poner fin al crecimiento de la infraestructura. Empero, tarifas altas no son populares, sobretodo en tiempos electorales. Por lo cual, los políticos tienen un interés personal, además del que impone la ley, para velar porque las tarifas no sean desproporcionadas. Independientemente, la ley debe contener criterios suficientes para normar las tarifas.

Tal vez la preocupación más válida sea entorno al *fracking*. Éste es el método para obtener el *shale gas* o gas de lutitas, por el cual se fractura la roca a través de líquido presurizado hidráulicamente, a base de agua, arena y químicos; este método requiere grandes cantidades de agua. La nueva ley no tiene disposiciones expresas para la fracturación hidráulica; por consiguiente, la figura aplicable para esta actividad es la concesión para uso industrial pero genera preocupaciones cuando se analiza que pueda ser útil para el *fracking*, sobretodo porque se utilizan cerca de 600 químicos con carcinógenos y toxinas. En el proceso de fracturación se libera metano y otras toxinas. Grandes riesgos se han documentado cuando esta agua se utiliza para consumo humano. La falta de una regulación especial, sin duda, crea gran incertidumbre, debidamente fundada.

Otras preocupaciones están en concesionar diversos servicios. Esto no debe ser motivo de desconfianza, si existen particulares con capacidad técnica y financiera que permitan un desarrollo más eficiente de los proyectos que el gobierno, no se debe impedir su participación. La preocupación tal vez debería estar en pensar si contamos con funcionarios capacitados y que tengan un interés legítimo de salvaguardar los intereses de la ciudadanía, haciendo a un lado cualquier tipo de corrupción o favoritismo. Por tanto, mayor atención requerirán los procedimientos de licitación para que sean transparentes y se otorguen concesiones a quiénes verdaderamente atiendan las necesidades la población.

## **5. Comentario final**

México enfrenta una situación hídrica compleja y crítica que requiere la atención inmediata de los distintos órdenes de gobierno, así como una participación activa de la ciudadanía que haga efectivo el derecho humano al agua para las generaciones presentes y futuras. Hoy más que nunca se requiere un cambio de paradigma que permita el aprovechamiento óptimo del recurso hídrico. Los legisladores deben asumir su papel con delicadeza, sopesando las preocupaciones del sector social y privado, para hacer que la legislación del vital líquido sea un acierto para el futuro del país.