

EL SISTEMA DE CONCURRENCIA Y LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LAS REFORMAS A LA LEY DE AGUAS NACIONALES

María del Carmen CARMONA LARA

En la historia, el agua y sobre todo su origen, la fuente, siempre ha sido objeto de admiración y respeto. El descubrimiento de la llave de agua y de la botella de agua mineral nos ha hecho olvidar, que el agua, antes de salir de la llave o ser vendida en botellas, es un regalo de la naturaleza.

Vandana SHIVA

SUMARIO: I. *Consideraciones generales.* II. *La Constitución y las aguas nacionales en México.* III. *El federalismo mexicano: competencias y concurrencias en el caso del agua.* IV. *El sistema de competencias en la nueva Ley de Aguas Nacionales.* V. *Atribuciones de los estados y municipios en la gestión integral del agua.* VI. *Reflexiones finales.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente análisis tiene por objeto revisar el régimen jurídico de la gestión de los recursos hídricos en México a la luz del nuevo esquema de distribución de competencias que se encuentra vigente a partir de las reformas a la Ley de Aguas Nacionales de 2003, para ello se requiere tomar en cuenta que el agua está presente en todos los aspectos de la vida.

El régimen jurídico del agua, en México y en el mundo, cobra dimensión debido al valor y la importancia del recurso hídrico, se puede decir que el agua es ahora un problema con serias implicaciones políticas, por el uso y abuso de este preciado recurso que se ha intensificado dramáticamente en las últimas décadas, alcanzando un punto en donde nos enfrentamos a las situaciones de escasez de agua, degradación de su calidad y la destrucción de ecosistemas, que afectan el desarrollo económico, social y estabilidad política del país y, a su vez, afectan la integridad de los ecosistemas.

Debido a que el agua en muchas regiones es un recurso compartido, los especialistas consideran que los futuros conflictos, que incluyen guerras, se podrían dar por el agua. El caso reciente es el de Israel que pretende controlar las aguas del río Litani en su nueva invasión al Líbano ya que una de las principales carencias del Estado hebreo es el agua.¹

Por ello la regulación del agua adquiere cada vez mayor importancia en el ámbito internacional, en el que se pone énfasis en el fortalecimiento de los derechos y obligaciones que existen, sobre todo entre Estados, para la gestión de los recursos hídricos transfronterizos. Estas reglas y principios legales están orientadas a prevenir conflictos y a promover la cooperación en materia de recursos hídricos compartidos.

En el ámbito local, toma mayor importancia su regulación, la legislación nacional relativa al agua, implica tener que establecer mecanismos para la distribución equitativa de un bien común, que en el caso mexicano, es un bien nacional que para su gestión integral requiere de principios que promuevan la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y prevenir conflictos entre regiones y cuencas.

Por ello es importante definir en la regulación del agua los principios en los que se basa la estrategia para la gestión del recurso hídrico, destacando que:

- El papel preponderante que juegan los gobiernos locales en la gestión del recurso agua y en la organización de los servicios públicos del agua y del saneamiento.

¹ Jalife-Rahma, Alfredo, “Detrás de la invasión israelí, ¿la ‘guerra del agua’ por el río Litani?, Bajo la Lupa”, *La Jornada*, sección política, miércoles 26 de julio de 2006, p. 24.

- Reconocer y fortalecer a los gobiernos locales, además de buscar su autonomía y autosuficiencia a partir de elegir libremente entre distintos modos de gestión.
- La gestión equilibrada del recurso agua debe beneficiarse de una aproximación integrada y de las responsabilidades compartidas entre los distintos órdenes de gobierno. Debe fundarse en el principio de la gestión territorial integrada por cuencas hidrográficas.
- La valorización y la gestión del agua deben tener un carácter participativo y asociar a los usuarios, los planificadores y las personas responsables de tomar decisiones a todos los niveles.

En México para el estudio de la regulación jurídica del agua, si se toman en cuenta los aspectos antes señalados, se requiere realizar el análisis centrándose en aspectos constitucionales que tienen que ver con la naturaleza jurídica del recurso hídrico, como bien que originariamente es de la nación y de dominio público; como un recurso que es objeto de gestión y administración, en el que se combinan aspectos de concurrencia, competencia y aspectos orgánico administrativos; como objeto de protección, por su grado de deterioro, y como un aspecto de seguridad nacional por su carácter estratégico tanto desde el punto productivo como para el caso de su incidencia en desastres naturales como la sequía y las inundaciones.

II. LA CONSTITUCIÓN Y LAS AGUAS NACIONALES EN MÉXICO

1. *El agua como bien nacional y de dominio público*

En el caso de México, el manejo integral de las aguas y sus formas de aprovechamiento, se han convertido en un gran reto en los últimos años, que incide directamente en el régimen jurídico de las aguas.

El régimen jurídico de los recursos naturales, tiene como fundamento a la Constitución que desde su texto original de 1917, tiene al principio de conservación como un requisito indispensable para el uso y aprovechamiento de los “elementos naturales susceptibles de apropiación” entre los que se encuentra el agua.

Desde entonces, el régimen de los recursos naturales y del agua, ha sido eminentemente patrimonialista, que le da contenido jurídico a las relaciones

de propiedad, que desde el punto de vista ambiental son la forma de expresión jurídica de la relación del hombre con la naturaleza.²

El patrimonio como figura jurídica, proviene del derecho romano, en el cual, el *pater familiae*, era el único que podía tener “patrimonio” y ejercer los derechos de apropiación. La propiedad tenía tres atributos, en su concepción romana, que eran el *jus utendi* derecho de uso o de usar los bienes o cosas; *jus fruendi* derecho de usufructo o de obtener frutos del bien y el *jus abutendi* que en el latín clásico significaba un derecho de disposición de las cosas o la forma de aprovechar los bienes atendiendo a su propia naturaleza, lo que ahora algunos ecólogos consideran como “capacidad de carga” para su “aprovechamiento sustentable”, es decir, como disponer del bien sin poner en riesgo su existencia.

Como puede apreciarse el régimen romano de apropiación de bienes era sustentable, no sólo por la forma en que el *jus abutendi* era entendido, sino por la forma en que se concebía al propietario, que tenía que ser un *pater familiae*, un padre de familia, si entraba en relación con los bienes, es decir para poder ser propietario, en el derecho romano, se requería de ser y actuar como “buen padre de familia”. Esto significa que tenía que tener actitudes de buen padre, las cuales implican acrecentar o multiplicar el patrimonio, su cuidado, conservación, mantenimiento, protección y sobre todo y a partir del derecho sucesorio, la de dejar un patrimonio a sus herederos.

El propietario en Roma era un depositario de los bienes, y a partir de este principio no podía abusar de ellos. Siglos más tarde, el concepto clásico del derecho de apropiación se transformó al vulgarizarse el derecho y entonces muchas de sus instituciones sufrieron cambios importantes. Uno de ellos fue el régimen de propiedad que en el caso del *jus abutendi* pasó de un derecho de disposición de los bienes, a ser un derecho de abuso, para concebir a la propiedad como “plena y absoluta” y justificar con ello, el derecho de conquista y dominio de nuevas tierras.

La propiedad plena y absoluta, le da entonces al propietario el derecho de hacer con sus bienes lo que quiera de forma ilimitada, debido a que el dueño del bien puede disponer de él a su leal saber y entender, sin corta-

² Para abundar sobre el origen del texto véase Brañes Ballesteros, Raúl, *Derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000 y Carmona Lara, Ma. del Carmen, *Aspectos jurídicos de los problemas ambientales en México*, tesis, México, Escuela Libre de Derecho, 1981.

pisas y sin atender a ninguna otra voluntad que la que le otorga su título de propietario. Nadie puede ni debe, bajo ninguna circunstancia limitar la forma libre de apropiarse de los bienes.

Quien tiene un patrimonio, bajo el régimen de propiedad plena y absoluta que es además considerado como el régimen liberal de propiedad, no debe atender sino a sus propios intereses y necesidades, actuar de forma inmediata para sacar los mayores frutos y ganancias del bien ya que tiene el derecho además de “explotación”, es decir de desnaturalización y desintegración del bien, hasta su agotamiento.

Esta forma de propiedad absurda desde el punto de vista ecológico y social, no sólo fue el fundamento del régimen de propiedad moderno, sino que éste es el puntal de la economía liberal y del libre comercio, en los que los bienes son materia prima a ser transformada en el sistema de producción.

Por ello es importante destacar que en el caso mexicano, el régimen de los recursos naturales que si bien tiene un contenido “patrimonial”, es distinto gracias al concepto de conservación de los recursos naturales, que se encuentra desde entonces en el texto del artículo 27 de la Constitución de 1917 y que es el fundamento de la legislación sobre recursos naturales en el país.

A partir del concepto de “propiedad originaria” de la “nación” sobre “todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional” se construye todo el andamiaje que sustenta desde entonces el ahora denominado derecho al medio ambiente adecuado. Tal y como señala Díaz y Díaz “La propiedad privada ya no abarca, como pudo hacerlo en el periodo moderno, la totalidad del espectro regulatorio que se despliega en torno a bienes susceptibles de apropiación. Hoy los derechos patrimoniales comparten su espacio normativo con las disposiciones que componen el régimen que regula la conservación”.³

Los “bienes nacionales”, que en el caso mexicano son los que se encuentran en el artículo 27 constitucional, al tener un titular público, la nación, establece más de cincuenta años antes, la denominada res-

³ Díaz y Díaz, Martín, “El aprovechamiento de los recursos naturales. Hacia un nuevo discurso patrimonial”, *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, México, núm. 24, Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, A. C., 2001.

ponsabilidad del Estado para garantizar el derecho al medio ambiente adecuado.

En México, desde 1917, la nación como propietario originario tiene la responsabilidad del cuidado de todas las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio, si estuviéramos redactando el texto actualmente diría: la nación es propietaria originaria del ecosistema nacional, para reconocer lo que Martín Díaz y Díaz señala como una nueva visión de la relación patrimonial ya que “A nivel de los derechos patrimoniales básicos prepondera una visión subjetivista y estática que privilegia los atributos de la titularidad; en cambio a nivel de la conservación, prevalece un enfoque objetivista y dinámico que pretende reconocer y mantener el valor ecosistémico de los elementos naturales”.⁴

El considerar al agua como un bien de dominio público, implica que se debe de analizar su naturaleza jurídica como “bien susceptible de apropiación”, con este principio como fundamento se construye toda la estructura regulatoria del agua.⁵

El agua brinda “beneficios”, sin embargo el agua es más que un “bien”, es el recurso del que depende la vida y subsistencia del hombre. La Organización de las Naciones Unidas, señala que ningún recurso es más básico que el agua.

En el caso mexicano el fundamento de cualquier acción en materia de aguas es el artículo 27 de la Constitución, que en su párrafo quinto establece que las aguas son propiedad originaria de la nación. Pero es necesario aclarar que se dice nación y no Federación.

En el texto constitucional se señalan una serie de consideraciones que es necesario aclarar para poder determinar el régimen jurídico de las aguas nacionales. El artículo a la letra dice:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los

⁴ *Idem.*

⁵ En el marco del IV Foro Mundial del Agua (marzo 2006) se llevó a cabo el Encuentro Mundial de Legisladores del Agua, en la denominada “Declaración México”, los legisladores reconocieron que: El agua no es una mercancía o un recurso fijo. El agua tiene un valor social, ambiental y económico. El agua es un recurso esencial y un bien de dominio público.

particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La descripción de lo que se considera como aguas nacionales se encuentra dentro del texto del artículo 27, en su párrafo quinto, se establece que:

Son propiedad de la nación, las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corriente constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino; la de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la Ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero sí se localizaren en dos o más predios el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Para el aprovechamiento y el uso de las aguas se deben atender los principios contenidos en el párrafo sexto de artículo 27 que señala:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Específicamente, en lo que se refiere al uso y a la explotación de los recursos del suelo, del subsuelo y de las aguas, constitucionalmente están dadas las siguientes posibilidades:

- a) Aquellos recursos que no son únicamente propiedad nacional, sino que sólo pueden ser explotados por organismos públicos, por “la nación” conforme a los párrafos quinto y sexto del artículo 27 constitucional. Tales son los casos del petróleo y de los carburos de hidrógeno, y también de minerales radioactivos; o de la generación, conducción y distribución de la energía eléctrica para el servicio público, así como del aprovechamiento de los combustibles nucleares, que además son considerados como parte de las áreas estratégicas por el artículo 28 constitucional. En todos estos casos, hasta ahora, no se permiten las concesiones a particulares.
- b) A diferencia de los bienes y de las actividades citados, los recursos del suelo y del subsuelo, particularmente los minerales y las aguas, marinas interiores, lagos y ríos, que mencionan los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, sin dejar de ser propiedad de la nación, pueden ser otorgados en concesión a particulares o a entidades privadas o sociales para su explotación. Es decir, que pueden ser aprovechados, agrícola, industrial y comercialmente, por personas diversas a los organismos públicos, sin que se les transmita la propiedad. Son los bienes a los que se refieren, entre otras, la Ley Minera y la Ley de Aguas Nacionales.⁶

⁶ Fernández Souza, Jorge, *Derechos indígenas y recursos naturales. Necesidad de una reforma constitucional segura*, disponible en Internet, www.lajornada.gob.mx.

Estos principios se relacionan con lo que señalan las reformas a la Constitución en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, en el texto del artículo 2o., apartado A, fracciones V y VI, se establecen nuevos principios para el uso y disfrute de los recursos hidráulicos y su conservación:

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

Estos principios son los que deben ser considerados para el ejercicio del derecho de acceso preferente a los recursos naturales de los lugares que habitan las comunidades indígenas. Lo que señala el texto constitucional, sin considerar este derecho de preferencia, significa que, en el caso de las tierras o territorios donde están asentados los pueblos indios, los recursos naturales, como lo son los minerales o las aguas nacionales, pueden ser explotados por empresas privadas mediante el otorgamiento de concesiones, salvo aquellos que nada más pueden serlo por organismos estatales, como los hidrocarburos. Cabe adelantar que aun suponiendo que algunos de esos pueblos pudieran solicitar la concesión para explotar, por ejemplo, un mineral del subsuelo, su desventaja frente a empresas privadas sería enorme dadas las posibilidades competitivas que el mercado otorga a esas empresas, como sería el caso en cualquier licitación pública para una concesión.⁷

Del texto constitucional, como ya se apuntó, se desprenden los principios que conforman la naturaleza jurídica del agua, que en el caso mexicano tiene un doble carácter: el primero que se vincula con su caracterización como un “bien propiedad de la nación” y el segundo que implica

⁷ *Idem.*

una forma de gestión integral, es decir, que este recurso sea manejado de forma integral. Estos dos grandes aspectos determinan la naturaleza jurídica del agua y de ellos se desprende que cualquier acción en esta materia tiene un alcance nacional, en el ámbito de la jurisdicción federal.

2. *El agua como objeto de protección y preservación*

El artículo 27 en lo que toca al régimen de preservación de los recursos hidráulicos con un contenido ecológico y ambiental establece:

...En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...

Otro elemento que se debe destacar del artículo 27 de la Constitución, en su párrafo tercero es el que señala: "...y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...".

Este principio constitucional tiene que ver con la calidad del agua, ya que las formas de destrucción del agua, son su contaminación, así como los efectos que alteran su cantidad que se reflejan en sequía o en inundaciones. La calidad y cantidad del agua se ven afectados cuando se altera el ciclo hidrológico, y tal y como lo señala la Constitución quien sufre los efectos de la alteración del mismo, es la sociedad.

La cantidad y calidad del recurso se vincula con lo que el artículo 27 de la Constitución, establece sobre los cuerpos receptores de agua, que conforme al artículo constitucional, adquieren el carácter de bienes de la nación y de dominio público.⁸

Desafortunadamente por los problemas ambientales que aquejan a los recursos hídricos de México, la naturaleza constitucional de los cauces ha cambiado. Los cauces que fueron caracterizados por los constituyen-

⁸ En este sentido y siguiendo los principios constitucionales, el 19 de mayo de 1922 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Declaratoria de Aguas y Cauces como Propiedad de la Nación.

tes como bienes propiedad de la nación, a casi ochenta años de su declaratoria como tal, su naturaleza jurídica ha cambiado ya que la legislación en materia de aguas vigente caracterizan ahora como cuerpo receptor a: “La corriente o depósito natural de agua, presas, cauces, zonas marinas o bienes nacionales, donde se descargan aguas residuales”. Es decir, de ser un bien nacional pasó a ser considerado el lugar en donde se descargan aguas residuales.

3. El agua como objeto de gestión

El agua como un bien de dominio público implica, tal y como lo señala el texto constitucional, que se encuentra íntimamente vinculada con su forma de gestión, que implica un aprovechamiento sustentable de conformidad con lo que señala el texto del artículo 27 constitucional en su párrafo tercero que establece:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho... de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...

Lo que se desprende del principio contenido en el párrafo tercero del artículo 27 es que la regulación del agua, como elemento natural susceptible de apropiación, debe ser en beneficio social, es decir en el texto constitucional se considera al agua como un bien social y como un elemento que establece las condiciones que permiten la distribución equitativa del agua, que forma parte de la riqueza pública, como bien nacional de dominio público y de carácter social.

De ahí que en el mismo texto se dan las bases para su gestión señalando en el mismo párrafo tercero:

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;

para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

La gestión del agua que se desprende del texto constitucional implica “dictar las medidas necesarias para”:

- ordenar los asentamientos humanos;
- establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques;
- ejecutar obras públicas, planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;
- para el fraccionamiento de los latifundios;
- para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades;
- para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y
- para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Por su parte el artículo 25 de la Constitución, complementando al artículo 27 señala:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El texto del artículo 25 reitera la necesidad de la justa distribución de la riqueza y del ingreso y lo condiciona a que se garantice el desa-

rrollo nacional que conforme al texto debe ser integral y sustentable y establece que es el “Estado” a quien corresponde este importante reto y compromiso constitucional.

A partir de este principio se dan las bases para la gestión del agua, el Estado, que en México se conforma, en su parte de gobierno, por la Federación, las entidades federativas y los municipios bajo el principio de distribución de competencias, tiene como fundamento el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución que a la letra dice: “XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”.

Con base en este principio se expidió la Ley de Aguas Nacionales, que tiene como parte de su objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Por otra parte en el caso de los municipios el artículo 115 señala en su fracción III incisos a, i:

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En la misma fracción, el artículo 115 establece que: “Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”.

El esquema de la gestión del agua conforme a los principios que señalan el artículo 73 y 115 de la Constitución, están dados en la ley de la materia, en este caso la Ley de Aguas Nacionales, que se complementa con las funciones que sean asignadas por las disposiciones que señalen las legislaturas locales en sus leyes estatales.

El régimen jurídico de la gestión del agua, se fortalece en el caso del texto constitucional con los esquemas de coordinación que permiten la

instrumentación del sistema de concurrencias que en el caso del agua se encuentran contenidos en las siguientes fracciones:

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado...

El principio constitucional en materia de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios se encuentra en el artículo 116 fracción VII que señala:

VII. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Los tribunales mexicanos han reconocido la importancia de los problemas asociados al mal manejo y gestión del agua. En tesis aislada, el Tribunal Colegiado de Circuito señala que: por la importancia y trascendencia del asunto en materia de aguas nacionales, cuando los argumentos que expone la autoridad recurrente son suficientes para evidenciar que se provocarían daños irreversibles a los ecosistemas, además de otros casos, por las descargas indiscriminadas de aguas residuales en los ríos o arroyos que alteran sus elementos naturales, lo que conlleva, necesariamente,

perjuicios a la sociedad, a la salud pública y a la atmósfera en general; la conducta irresponsable de los infractores en el uso, control y manejo no sólo de aguas residuales, sino también de cualquier contaminante que subsista en el aire, suelo, subsuelo y el agua, constituyen elementos potencialmente dañinos y, en algunos casos, con consecuencias desastrosas y resultados irreparables. La tesis señala de manera contundente que: “el deterioro ambiental, se puede convertir en un detonante político, económico y social”.⁹

III. EL FEDERALISMO MEXICANO: COMPETENCIAS Y CONCURRENCIAS EN EL CASO DEL AGUA

El distintivo del federalismo mexicano es, contrario a la naturaleza de un modelo federal, un equilibrio entre órdenes de gobierno y regiones, que en México ha significado la subordinación de ámbitos locales de gobierno al plano federal, la obstaculización de iniciativas regionales, la ausencia de recursos económicos en los estados y municipios, y por todo ello, el retraso de una maduración con unidad nacional, como sistema democrático, como sistema de equilibrios, de instituciones, de pesos y contrapesos.¹⁰

Siguiendo el trazo del marco de competencias que marca la Constitución en el caso del agua, es necesario combinar las facultades contenidas en el artículo 73 de la Constitución, con lo que señala el artículo 27, ya que las competencias en materia de recursos hídricos, se deriva del ejercicio de lo que determinan las leyes del Congreso, y de su carácter de bien nacional como parte de los elementos naturales susceptibles de apropiación a los que hace referencia el artículo antes citado. Las aguas como bienes comunes, que son nacionales de forma originaria, y objeto de con-

⁹ Amparo directo 254/2003. Pemex, Exploración y Producción. 1o. de octubre de 2003. Unanimidad de votos, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVIII, julio de 2003, p. 1209, tesis, VI. 2o. A. 51 A, tesis aislada, materia administrativa, REVISIÓN FISCAL, RECURSO DE SU PROCEDENCIA CONFORME A LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO EN MATERIA DEL MEDIO AMBIENTE.

¹⁰ Cabrero Mendoza, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE, 1999, p. 11.

cesión y asignación, llevan como “carga ambiental y social”, una serie de modalidades para sus diversas formas de aprovechamiento.

El federalismo a la mexicana no da respuesta a estas controversias que van en aumento, en el que la competencia entre la Federación y los estados, entre estados y entre éstos y los municipios no tienen mecanismos de solución, sobre todo cuando implican el aprovechamiento de recursos naturales como el agua, que originalmente son bienes nacionales.

Para poder determinar un esquema funcional de concurrencia en materias que como en el caso del agua no está claramente determinada en el texto constitucional, se requiere conocer los elementos que permiten determinar las acciones gubernamentales concretas, en temas que se relacionan con aspectos de política social, educación, salud, ambiente, creación de infraestructura, servicios, desarrollo urbano y regional, y se debe tener, como telón de fondo o referencia, una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre esferas de gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal.

Las relaciones entre los diferentes ámbitos del sistema federal, son dinámicas, en las que lo importante no es, de quien es la función, sino la forma en que ésta repercute en la consecución del principio que persigue el haberla otorgado a un órgano administrativo, y el porqué de haberle asignado a él y no a otro la facultad. A partir de estas relaciones, se construyen redes que tienen una función específica sobre la materia que se regula o del bien jurídico a tutelar. Al interior de estas redes se construyen los acuerdos y consensos en la relación y en la redefinición de competencias y/o concurrencias, y la evolución de los procesos descentralizadores en distintas áreas de política. Según algunos autores mientras más flexible sea la dinámica de las relaciones intergubernamentales más fácil será encontrar los equilibrios para una adecuada hechura de programas y políticas gubernamentales.¹¹

Ante la naturaleza dinámica de las relaciones intergubernamentales, el problema en el caso de distribución de competencias, bajo el esquema de concurrencia, requiere de ser visto a partir de las facultades determinadas

¹¹ Cabrero Mendoza, Enrique y García del Castillo, Rodolfo, “Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado, red de investigadores en gobiernos locales de México”, *Relaciones intergubernamentales en México, Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudio, Segundo Congreso de IGLOM*, México, abril 2001, disponible en Internet <http://iglom.iteso.mx/index.html>

como “exclusivas”. En este caso en México, el texto constitucional tiene algunas que son claramente determinadas, pero existen otras, que podían considerarse como implícitas, a pesar de parecer contradictorio, ya que el principio para determinar la exclusividad de facultades es que éstas sean expresas conforme al artículo 124 de la Constitución.

Martín Díaz y Díaz, señala que existe una incompatibilidad entre la fórmula del artículo 124 constitucional, que instauran la lógica del federalismo dual, y los mecanismos de coordinación encarnados en instrumentos como “leyes marco” o leyes generales en materia de salud, coordinación fiscal, equilibrio ecológico y protección al ambiente distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno.¹²

Así en el caso del agua, el fundamento de la distribución de competencias es el siguiente:

- La función de titular del agua es la nación, bajo un criterio patrimonial que tiene como fundamento el artículo 27 de la Constitución.
- La función de gestor o administrador y por ende de coordinador de la gestión del agua es del gobierno federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, siguiendo los principios de las Ley de Aguas Nacionales y de las leyes marco que se relacionan con ella como es el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Salud, la Ley General de Asentamientos Humanos entre otras.
- La función de los estados en la gestión del agua, se debe realizar de conformidad con el principio contenido en el artículo 124, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones de conformidad con lo que señalen las leyes locales en la materia y las que se encuentran determinadas por la Ley de Aguas Nacionales.
- Los municipios de conformidad con el artículo 115 de la Constitución deberán de llevar a cabo las atribuciones en materia de agua potable, drenaje y alcantarillado que les determinen la Ley de Aguas Nacionales y la Ley Estatal.

¹² Díaz y Díaz, Martín, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana de Abogados, 1996, pp. 168-173.

IV. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS EN LA NUEVA LEY DE AGUAS NACIONALES

1. *Conceptos y principios*

El 29 de abril de 2004 fueron publicadas las reformas a la Ley de Aguas Nacionales, que por su importancia y trascendencia puede considerarse que en realidad se trata de una nueva ley. Es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social.

El objeto de la Ley es regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Conforme al artículo 3o., fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales “gestión del agua” es el proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr:

- el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental;
- el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración;
- la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y
- la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua.

En la fracción XXIX del artículo 3o., se define también a la “gestión integrada de los recursos hídricos” como el proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos relacionados con éstos

y el ambiente, con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales. Dicha gestión está íntimamente vinculada con el desarrollo sustentable.

Para la aplicación de la Ley en relación con este concepto se consideran primordialmente agua y bosque. Este concepto se relaciona con el de “servicios ambientales” que conforme al mismo artículo en su fracción XLIX significa: los beneficios de interés social que se generan o se derivan de las cuencas hidrológicas y sus componentes, tales como regulación climática, conservación de los ciclos hidrológicos, control de la erosión, control de inundaciones, recarga de acuíferos, mantenimiento de escurrimientos en calidad y cantidad, formación de suelo, captura de carbono, purificación de cuerpos de agua, así como conservación y protección de la biodiversidad; para la aplicación de este concepto se consideran primordialmente los recursos hídricos y su vínculo con los forestales.

2. El esquema de distribución de competencias

El esquema de competencias en la Ley de Aguas Nacionales no es del todo claro. Por ello para establecer el régimen de distribución se debe de tomar como principio la existencia de facultades exclusivas de la Federación en virtud de que es quien representa a la nación como propietario de las aguas nacionales.

Es por ello que las aguas para los estados se conciben a partir de las figuras y esquemas de la gestión integral del agua, por ello es importante destacar los conceptos a través de los cuales se regula este esquema de administración hidráulica.

La Ley considera como “región hidrológica” al área territorial conformada en función de sus características morfológicas, orográficas e hidrológicas, en la cual se considera a la cuenca hidrológica como la unidad básica para la gestión de los recursos hídricos, cuya finalidad es el agrupamiento y sistematización de la información, análisis, diagnósticos, programas y acciones en relación con la ocurrencia del agua en cantidad y calidad, así como su explotación, uso o aprovechamiento. Normalmente una región hidrológica está integrada por una o varias cuencas hidrológicas. *Por tanto, los límites de la región hidrológica son en general distintos en relación con la división política por estados, Distrito Federal y munic-*

pios. Una o varias regiones hidrológicas integran una región hidrológico-administrativa.

Para el cumplimiento y aplicación de la Ley en el artículo 5o., se establece que el Ejecutivo Federal:

I. Promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de los estados y de los municipios, sin afectar sus facultades en la materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones

La coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica será a través de los consejos de cuenca, en cuyo seno convergen los tres órdenes de gobierno, y participan y asumen compromisos los usuarios, los particulares y las organizaciones de la sociedad, conforme a las disposiciones contenidas en esta Ley y sus reglamentos;

II. Fomentará la participación de los usuarios del agua y de los particulares en la realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos, y

III. Favorecerá la descentralización de la gestión de los recursos hídricos conforme al marco jurídico vigente.

En virtud de lo anterior el artículo 7o. bis, de la Ley de Aguas Nacionales declara de interés público:

I. La cuenca conjuntamente con los acuíferos como la unidad territorial básica para la gestión integrada de los recursos hídricos;

II. La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de organismos de cuenca de índole gubernamental y de consejos de cuenca de composición mixta, con participación de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos;

III. La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos con la participación de los estados, del Distrito Federal y de los municipios.

3. La coordinación en materia de aguas

La Ley de Aguas Nacionales señala en su artículo 9o., fracción XXV, señala que son atribuciones de “la Comisión”, en el plano nacional: cele-

brar convenios de coordinación con la Federación, el Distrito Federal, estados, y a través de éstos, con los municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de concertación con el sector social y privado, y favorecer, en el ámbito de su competencia, en forma sistemática y con medidas específicas, la descentralización de la gestión de los recursos hídricos en términos de ley.

Para el caso de la coordinación fiscal en materia de agua, el artículo 20 de la Ley de Aguas Nacionales señala que:

el gobierno federal podrá coordinarse con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, a través de convenios de colaboración administrativa y fiscal para la ejecución por parte de estos últimos, de determinados actos administrativos y fiscales relacionados con el presente título, en los términos de lo que establece esta Ley, la Ley de Planeación, la Ley de Coordinación Fiscal y otras disposiciones aplicables, para contribuir a la descentralización de la administración del agua.

Siguiendo el esquema de distribución de competencias señala en el artículo 44, que los municipios que celebren convenios entre sí o con los estados que les correspondan, para la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento y el ejercicio de las funciones a su cargo, así como para prestar los servicios en materia de uso público urbano, serán responsables directos del cumplimiento de sus obligaciones ante las autoridades en materia de agua, en términos de esta Ley, de sus reglamentos y los títulos correspondientes, siendo los estados o quienes en su caso se encarguen de prestar el servicio, responsables solidarios en el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.

Los municipios, los estados y, en su caso, el Distrito Federal, podrán convenir con los organismos de cuenca con el concurso de “la Comisión”, el establecimiento de sistemas regionales de tratamiento de las descargas de aguas residuales que se hayan vertido a un cuerpo receptor de propiedad nacional y su reuso, conforme a los estudios que al efecto se realicen y en los cuales se prevea la parte de los costos que deberá cubrir cada uno de los municipios, los estados y, en su caso, el Distrito Federal.

Siguiendo estos principios para el caso de la coordinación se debe atender el esquema que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Pro-

tección al Ambiente contiene para la celebración de los convenios de coordinación en materia de preservación de los recursos hidráulicos y la prevención y control de la contaminación de conformidad con los siguientes principios:

Conforme al artículo 11, la Federación, por conducto de la Secretaría (Semarnat), podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los estados, con la participación, en su caso, de sus municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial: VIII. La realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, conforme a la propia ley.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala en su artículo 118, que los criterios para la prevención y control de la contaminación del agua serán considerados en: “III. Los convenios que celebre el Ejecutivo Federal para entrega de agua en bloque a los sistemas usuarios o a usuarios, especialmente en lo que se refiere a la determinación de los sistemas de tratamiento de aguas residuales que deban instalarse”.

En el artículo 12 se señala que para los efectos del artículo 11 antes citado, los convenios o acuerdos de coordinación que celebre la Federación, por conducto de la Secretaría, con los gobiernos del Distrito Federal o de los estados, con la participación, en su caso, de sus municipios, deberán sujetarse a las siguientes bases:

I. Se celebrarán a petición de una Entidad Federativa, cuando ésta cuente con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional específica para el desarrollo de las facultades que asumirá y que para tales efectos requiera la autoridad federal.

Estos requerimientos dependerán del tipo de convenio o acuerdo a firmar y las capacidades serán evaluadas en conjunto con la Secretaría.

Los requerimientos que establezca la Secretaría y las evaluaciones que se realicen para determinar las capacidades de la Entidad Federativa, deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la celebración de los convenios o acuerdos de coordinación;

II. Establecerán con precisión su objeto, así como las materias y facultades que se asumirán, debiendo ser congruente con los objetivos de los

instrumentos de planeación nacional de desarrollo y con la política ambiental nacional;

III. Determinarán la participación y responsabilidad que corresponda a cada una de las partes, así como los bienes y recursos aportados por las mismas, especificando su destino y forma de administración.

Además precisarán qué tipo de facultades se pueden asumir de forma inmediata a la firma del convenio o acuerdo y cuáles en forma posterior.

IV. Establecerán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación, así como el cronograma de las actividades a realizar;

V. Definirán los mecanismos de información que se requieran, a fin de que las partes suscriptoras puedan asegurar el cumplimiento de su objeto;

VI. Precisarán la vigencia del instrumento, sus formas de modificación y terminación y, en su caso, el número y duración de sus prórrogas;

VII. Contendrán, los anexos técnicos necesarios para detallar los compromisos adquiridos;

VIII. Las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo de coordinación;

IX. Para efectos en el otorgamiento de los permisos o autorizaciones en materia de impacto ambiental que correspondan al Distrito Federal, los estados, o en su caso, los municipios, deberán seguirse los mismos procedimientos establecidos en la sección V de la presente Ley, además de lo que establezcan las disposiciones legales y normativas locales correspondientes;

X. Para el caso de los convenios relativos a las Evaluaciones de Impacto Ambiental, los procedimientos que las entidades establezcan habrán de ser los establecidos en el Reglamento del presente ordenamiento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, y serán autorizados por la Secretaría y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la entrada en vigor del convenio o acuerdo de coordinación.

Corresponde a la Secretaría evaluar el cumplimiento de los compromisos que se asuman en los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere este artículo.

Los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere el presente artículo, sus modificaciones, así como su acuerdo de terminación, deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa.

Por su parte el artículo 13, señala que los estados podrán suscribir entre sí y con el gobierno del Distrito Federal, en su caso, convenios o acuerdos de

coordinación y colaboración administrativa, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes y ejercer sus atribuciones a través de las instancias que al efecto determinen, atendiendo a lo dispuesto en las leyes locales que resulten aplicables. Las mismas facultades podrán ejercer los municipios entre sí, aunque pertenezcan a entidades federativas diferentes, de conformidad con lo que establezcan las leyes señaladas.

El artículo 14, señala las bases de coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública que se coordinarán con la Semarnat para llevar a cabo las acciones conducentes, cuando exista peligro para el equilibrio ecológico de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, o por caso fortuito o fuerza mayor.

4. Las atribuciones de Comisión Nacional del Agua frente a los estados y municipios

De conformidad con la Ley de Aguas Nacionales, artículo 9o., son atribuciones de “la Comisión”, en su nivel nacional, las siguientes:

- Fungir como la autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional y ejercer en consecuencia aquellas atribuciones que conforme a la presente Ley corresponden a la autoridad en materia hídrica, dentro del ámbito de la competencia federal, con apego a la descentralización del sector agua, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal o “la Secretaría” y las que estén bajo la responsabilidad de los gobiernos de los estados o municipios;
- Formular y aplicar lineamientos técnicos y administrativos para jerarquizar inversiones en obras públicas federales de infraestructura hídrica y contribuir cuando le sea solicitado por estados, Distrito Federal y municipios, con lineamientos para la jerarquización de sus inversiones en la materia;
- Participar en la concertación de créditos y otros mecanismos financieros, incluso sobre la participación de terceros en el financiamiento de obras y servicios, que apoyen la construcción y el desarrollo de las obras y servicios federales hidráulicos; igualmente podrá fomentar y apoyar gestiones de crédito y otros mecanismos

- financieros en favor de estados, Distrito Federal y municipios conforme a sus atribuciones y a solicitud de parte;
- Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reuso en el territorio nacional, para lo cual se coordinará en lo conducente con los gobiernos de los estados, y a través de éstos, con los municipios. Esto no afectará las disposiciones, facultades y responsabilidades municipales y estatales, en la coordinación y prestación de los servicios referidos;
 - Celebrar convenios de coordinación con la Federación, el Distrito Federal, estados, y a través de éstos, con los municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de concertación con el sector social y privado, y favorecer, en el ámbito de su competencia, en forma sistemática y con medidas específicas, la descentralización de la gestión de los recursos hídricos en términos de Ley;
 - Integrar el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua, con la participación de los Organismos de Cuenca, en coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal y con los Consejos de Cuenca, y en concordancia con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

A. Los estados y municipios en el Consejo Técnico de la Comisión Nacional del Agua

El Consejo Técnico de “la Comisión” estará integrado por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo presidirá; Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; Energía; Economía; de Salud, y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal. Por cada representante propietario se designará a los suplentes necesarios con nivel de subsecretario o equivalente. A propuesta del Consejo Técnico, el titular del Ejecutivo Federal designará como miembros del propio Consejo, a dos representantes de los gobiernos de los estados y a un representante de una organización ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de “la Comisión”.

El Consejo Técnico se organizará y operará conforme a las reglas que expida para tal efecto. Cuando así lo considere conveniente, podrá invitar a sus sesiones a los titulares de las demás dependencias y entidades de la administración pública federal y a otros representantes de los estados, municipios, de los usuarios y de la sociedad organizada, los cuales podrán intervenir con voz, pero sin voto. En las sesiones del Consejo Técnico, participará con voz, pero sin voto, el director general de “la Comisión”. La periodicidad y forma de convocatoria de las sesiones del Consejo Técnico se hará conforme a lo dispuesto en el Reglamento Interior de “la Comisión”.

B. El papel de los estados en el Consejo Consultivo de los organismos de cuenca

El artículo 12 bis 2 señala que cada organismo de cuenca contará con un Consejo Consultivo, que estará integrado por representantes designados por los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, Energía, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Salud, y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de la Comisión Nacional Forestal, así como de “la Comisión”, quien lo presidirá.

Asimismo, el Consejo Técnico contará con un representante designado por el titular del Poder Ejecutivo Estatal por cada uno de los estados comprendidos en el ámbito de competencia territorial del organismo de cuenca.

Por cada estado comprendido en el ámbito territorial referido, el Consejo Consultivo contará con un representante de las presidencias municipales correspondientes, para lo cual cada estado se encargará de gestionar la determinación del representante requerido. Los representantes referidos en el presente párrafo participarán con voz y voto.

Por cada representante propietario se designará a los suplentes necesarios, con capacidades suficientes para tomar decisiones y asumir compromisos. El director general del organismo de cuenca fungirá como secretario técnico del Consejo referido, el cual se organizará y operará conforme a las reglas que expida para tal efecto.

Además, el Consejo Consultivo contará con un representante designado de entre los representantes de los usuarios ante él o los consejos de cuenca existentes en la región hidrológico-administrativa que correspon-

da. El representante de los usuarios participará con voz pero sin voto y contará con un suplente.

El Consejo Consultivo del organismo de cuenca, cuando así lo considere conveniente, podrá invitar a sus sesiones a otras dependencias y entidades de las administraciones públicas federal y estatales y a representantes de los municipios, de los usuarios y de la sociedad organizada, los cuales podrán intervenir con voz pero sin voto.

V. ATRIBUCIONES DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

1. *Los estados y municipios en los organismos de cuenca*

La integración, estructura, organización, funcionamiento y ámbito de competencia de los organismos de cuenca, conforme al artículo 12 bis 4 de la Ley de Aguas Nacionales, se establecerán en los reglamentos de la Ley y en su caso, en el Reglamento Interior de “la Comisión”, atendiendo a la ubicación geográfica de las cuencas hidrológicas del país, así como las disposiciones a través de las cuales se establezcan mecanismos que garanticen la congruencia de su gestión con la política hídrica nacional.

Las disposiciones que se emitan para regular la integración, estructura, organización y funcionamiento de los organismos de cuenca, adicionales a las dispuestas en la Ley se realizarán respetando las capacidades y autonomía de los órdenes de gobierno, y estarán orientadas a contar en su Consejo Consultivo para el consenso de decisiones, así como para la coordinación y concertación, con la participación de los representantes provenientes de los estados, del Distrito Federal, en su caso, y municipios comprendidos dentro del ámbito territorial de competencia del organismo de cuenca.

Los organismos de cuenca, de conformidad con los lineamientos que expida “la Comisión”, ejercerán dentro de su ámbito territorial de competencia las atribuciones siguientes:

- Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reuso, para lo cual se coordinará en lo conducente con los gobiernos de

los estados, y a través de éstos, con los municipios. Esto no afectará las disposiciones, facultades y responsabilidades estatales y municipales en la coordinación y prestación de los servicios referidos.

- Fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado; los de saneamiento, tratamiento y reuso de aguas; los de riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones. En su caso, contratar o concesionar la prestación de los servicios que sean de su competencia o que así convenga con los gobiernos de los estados o con terceros.
- Conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios, de los consejos de cuenca, o de los estados, como árbitro en la prevención, mitigación y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión, en los términos de los reglamentos de esta Ley.
- Promover en coordinación con consejos de cuenca, gobiernos de los estados, organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, asociaciones de usuarios y particulares, el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico, e impulsar una cultura del agua que considere a este elemento como un recurso vital, escaso y de alto valor económico, social y ambiental y que contribuya a lograr la gestión integrada de los recursos hídricos.
- Mejorar y difundir permanentemente el conocimiento sobre la ocurrencia del agua en el ciclo hidrológico, la oferta y demanda de agua, los inventarios de agua, suelo, usos y usuarios y de información pertinente vinculada con el agua y su gestión, con el apoyo que considere necesario por parte de otras instancias del orden federal, de gobiernos de los estados y de los municipios, así como de usuarios del agua, de organizaciones de la sociedad y de particulares.
- Integrar el Sistema Regional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua, en coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, cuando corresponda, y con los consejos de cuenca, y en concordancia con lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

- Los consejos de cuenca tendrán a su cargo, promover la coordinación y complementación de las inversiones en materia hídrica que efectúen los gobiernos de los estados, Distrito Federal y municipios en el ámbito territorial de las subcuencas y acuíferos, y apoyar las gestiones necesarias para lograr la concurrencia de los recursos para la ejecución de las acciones previstas en la programación hídrica.
- “La Comisión”, conjuntamente con los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, los organismos de cuenca, los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, promoverá y facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.

Para los efectos anteriores, “la Comisión”, a través de los Organismos de Cuenca y con apoyo en los Consejos de Cuenca:

- Convocará en el ámbito del sistema de Planeación Democrática a las organizaciones locales, regionales o sectoriales de usuarios del agua, ejidos y comunidades, instituciones educativas, organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, y personas interesadas, para consultar sus opiniones y propuestas respecto a la planeación, problemas prioritarios y estratégicos del agua y su gestión, así como evaluar las fuentes de abastecimiento, en el ámbito del desarrollo sustentable;
- Apoyará las organizaciones e iniciativas surgidas de la participación pública, encaminadas a la mejor distribución de tareas y responsabilidades entre el Estado —entendido éste como la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios— y la sociedad, para contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos.

2. La política hídrica nacional, de los estados, el Distrito Federal y los municipios

Los principios que sustentan la política hídrica nacional y que se relacionan con las atribuciones de estados y municipios son los siguientes:

- Los estados, Distrito Federal, municipios, consejos de cuenca, organizaciones de usuarios y de la sociedad, organismos de cuenca y “la Comisión”, son elementos básicos en la descentralización de la gestión de los recursos hídricos; agua;
- El Ejecutivo Federal fomentará la solidaridad en materia de agua entre los estados, Distrito Federal, municipios, entre usuarios y entre organizaciones de la sociedad, en las distintas porciones de las cuencas, subcuencas y microcuencas, con el concurso de consejos y organismos de cuenca recirculación;
- El Ejecutivo Federal promoverá que los estados, el Distrito Federal y los municipios a través de sus órganos competentes y arreglos institucionales que éstos determinen, se hagan responsables de la gestión de las aguas nacionales en cantidad y calidad que tengan asignadas, concesionadas o bajo su administración y custodia y de la prestación de los servicios hidráulicos; el Ejecutivo Federal brindará facilidades y apoyo para la creación o mejoramiento de órganos;
- En particular, el Ejecutivo Federal establecerá las medidas necesarias para mantener una adecuada calidad del agua para consumo humano y con ello incidir en la salud pública; para el mejor cumplimiento esta política, se coordinará y solicitará los apoyos necesarios a los estados, Distrito Federal y municipios.

El artículo 15, de la Ley de Aguas Nacionales establece que la planificación hídrica es de carácter obligatorio para la gestión integrada de los recursos hídricos, la conservación de recursos naturales, ecosistemas vitales y el medio ambiente.

La formulación, implantación y evaluación de la planificación y programación hídrica comprenderá para el caso de los estados el Distrito Federal y los municipios, los programas hídricos para cada una de las cuencas hidrológicas o grupos de cuencas hidrológicas en que se constituyan organismos de cuenca y operen consejos de cuenca, elaborados, consensuados e instrumentados por éstos; en los casos de estados y Distrito Federal que conforme a su marco jurídico desarrollen un programa hídrico estatal apoyado en la integración de la programación local con participación de la sociedad organizada y autoridades locales, dichos programas serán incorporados al proceso de programación hídrica por cuencas y regiones hidrológicas.

La estructura, contenidos mínimos, orientación, formas de participación de estados, Distrito Federal y municipios, de conformidad con el artículo 15 bis de la Ley, así como de usuarios y sociedad, disposiciones para el financiamiento conforme a las Autoridades en la materia, y demás disposiciones referentes a la instrumentación, evaluación periódica, retroalimentación, perfeccionamiento y conclusión de los programas y subprogramas hídricos que competan al Ejecutivo Federal, así como las disposiciones para la publicación periódica y los medios de difusión de dichos programas y subprogramas, a través de “la Comisión” y de los organismos de cuenca, se establecerán en los reglamentos de esta Ley.

Los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios conforme a su marco normativo, necesidades y prioridades, podrán realizar programas hídricos en su ámbito territorial y coordinarse con el organismo de cuenca correspondiente, para su elaboración e instrumentación, en los términos de lo que establece esta Ley, la Ley de Planeación, y otras disposiciones legales aplicables, para contribuir con la descentralización de la gestión de los recursos hídricos. “La Comisión” con apoyo en los organismos de cuenca, y con el concurso de los gobiernos del Distrito Federal, de los estados, y, a través de éstos, de los municipios, integrará los programas partiendo de lo local hasta alcanzar la integración de la programación hídrica en el ámbito nacional.

3. Las concesiones y asignaciones en el caso de los estados y municipios

La Ley de Aguas Nacionales en su artículo 20 establece que de conformidad con el carácter público del recurso hídrico, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales se realizará mediante concesión o asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de “la Comisión” por medio de los organismos de cuenca, o directamente por ésta cuando así le compete, de acuerdo con las reglas y condiciones que dispone la Ley y sus reglamentos. Las concesiones y asignaciones se otorgarán después de considerar a las partes involucradas, y el costo económico y ambiental de las obras proyectadas.

Corresponde a los organismos de cuenca expedir los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga a los que se refiere la presente Ley y sus reglamentos, salvo en aquellos casos previstos en la fracción

IX del artículo 9o. de la Ley, que queden reservados para la actuación directa de “la Comisión”.

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de “la Comisión” por medio de los organismos de cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley, sus reglamentos, el título y las prórrogas que al efecto se emitan.

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, o el Distrito Federal y sus organismos descentralizados se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de “la Comisión” por medio de los organismos de cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley y sus reglamentos.

Cuando se trate de la prestación de los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, incluidos los procesos que estos servicios conllevan, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se realizará mediante asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de “la Comisión” por medio de los organismos de cuenca, o por ésta cuando así le competa, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal, en correspondencia con la fracción VIII del artículo 3o. de la presente Ley. Los derechos amparados en las asignaciones no podrán ser objeto de transmisión. La asignación de agua se regirá por las mismas disposiciones que se aplican a las concesiones, salvo en la transmisión de derechos, y el asignatario se considerará concesionario para efectos de la presente Ley. Las concesiones y asignaciones crearán derechos y obligaciones a favor de los beneficiarios en los términos de la Ley.

El gobierno federal podrá coordinarse con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, a través de convenios de colaboración administrativa y fiscal para la ejecución por parte de estos últimos, de determinados actos administrativos y fiscales relacionados con el presente título, en los términos de lo que establece esta Ley, la Ley de Planeación, la Ley de Coordinación Fiscal y otras disposiciones aplicables, para contribuir a la descentralización de la administración del agua.

Cuando las disposiciones a partir del presente título se refieran a la actuación de “la Comisión”, en los casos que a ésta le corresponda confor-

me a lo dispuesto en la fracción IX del artículo 9o. de la Ley, o del organismo de cuenca que corresponda, se entenderá que cada instancia actuará en su ámbito de competencia y conforme a sus facultades específicas, sin implicar concurrencia.

Los municipios, los estados, en su caso, en su solicitud de asignación presentarán ante “la autoridad del agua” lo siguiente:

- a) La programación para aprovechar las fuentes de suministro de agua y la forma de su ejecución;
- b) Los sitios y formas de medición tanto del suministro como de la descarga de aguas residuales;
- c) La forma de garantizar la calidad y conservación de la cantidad de las aguas;
- d) La asunción de las obligaciones de usar racional y eficientemente el agua; respetar las reservas y los derechos de terceros aguas abajo inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua; cumplir con las normas y condiciones de calidad en el suministro de agua y en la descarga de agua residual a cuerpos receptores, y pagar oportunamente y en forma completa las contribuciones o aprovechamientos federales a su cargo, con motivo de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, la descarga de aguas residuales y los servicios ambientales que correspondan, y
- e) Las condiciones particulares de descarga de agua residual a cuerpos receptores que hubieren sido dictadas por la autoridad.

Para efectos de lo dispuesto en la Ley de Aguas Nacionales, “la Comisión” publicará dentro de los primeros tres meses de cada tres años, en los términos de las disposiciones reglamentarias de esta Ley, la disponibilidad de aguas nacionales por cuenca hidrológica, región hidrológica o localidad, que podrá ser consultada en las oficinas del Registro Público de Derechos de Agua y a través del Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua.

4. *Agua potable y alcantarillado*

Respecto a la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales superficiales o del subsuelo por parte de los sistemas del Distrito Federal,

estatales o municipales de agua potable y alcantarillado, la Ley de Aguas Nacionales, siguiendo el principio del artículo 27 constitucional señala que se efectúan mediante asignación que otorga “la autoridad del agua”.

En los títulos de asignación que se otorguen, se establecerá expresamente el volumen asignado para la prestación del servicio público conforme a los datos que proporcionen los municipios, los estados y el Distrito Federal, en su caso.

Los municipios que celebren convenios entre sí o con los estados que les correspondan, para la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento, y el ejercicio de las funciones a su cargo, así como para prestar los servicios en materia de uso público urbano, serán responsables directos del cumplimiento de sus obligaciones ante las autoridades en materia de agua, en términos de esta Ley, de sus reglamentos y los títulos correspondientes, siendo los estados o quienes en su caso se encarguen de prestar el servicio, responsables solidarios en el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.

Para el caso de la prevención y control de la contaminación la Ley señala que corresponde al municipio, al Distrito Federal y al estado, así como a los organismos o empresas que presten el servicio de agua potable y alcantarillado, el tratamiento de las aguas residuales de uso público urbano, previa a su descarga a cuerpos receptores de propiedad nacional, conforme a las normas oficiales mexicanas respectivas o a las condiciones particulares de descarga que les determine “la Autoridad del Agua”.

Los municipios, los estados y, en su caso, el Distrito Federal, podrán convenir con los organismos de cuenca con el concurso de “la Comisión”, el establecimiento de sistemas regionales de tratamiento de las descargas de aguas residuales que se hayan vertido a un cuerpo receptor de propiedad nacional y su reuso, conforme a los estudios que al efecto se realicen y en los cuales se prevea la parte de los costos que deberá cubrir cada uno de los municipios, de los estados y, en su caso, el Distrito Federal.

Las personas que infiltren o descarguen aguas residuales en el suelo o subsuelo o cuerpos receptores distintos de los sistemas municipales de alcantarillados de las poblaciones, deberán obtener el permiso de descarga respectivo, en los términos de la Ley de Aguas Nacionales independientemente del origen de las fuentes de abastecimiento.

5. *Prevención y control de la contaminación del agua
y de los ecosistemas acuáticos y el manejo de las aguas residuales*

Conforme a la Ley de Aguas Nacionales es competencia de las autoridades municipales, con el concurso de los gobiernos de los estados, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se les hubieran asignado, incluyendo las residuales, desde el punto de su extracción o de su entrega por parte de “la autoridad del agua”, hasta el sitio de su descarga a cuerpos receptores que sean bienes nacionales. La explotación, uso o aprovechamiento se podrá efectuar por dichas autoridades a través de sus entidades paraestatales o de concesionarios en los términos de ley.

En el reuso de aguas residuales, se deberán respetar los derechos de terceros, relativos a los volúmenes de éstas, que estén inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua.

Por su parte la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala los criterios para la prevención y control de la contaminación del agua en su artículo 117, y estos son:

I. La prevención y control de la contaminación del agua, es fundamental para evitar que se reduzca su disponibilidad y para proteger los ecosistemas del país;

II. Corresponde al Estado y la sociedad prevenir la contaminación de ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos y corrientes de agua, incluyendo las aguas del subsuelo;

III. El aprovechamiento del agua en actividades productivas susceptibles de producir su contaminación, conlleva la responsabilidad del tratamiento de las descargas, para reintegrarla en condiciones adecuadas para su utilización en otras actividades y para mantener el equilibrio de los ecosistemas;

IV. Las aguas residuales de origen urbano deben recibir tratamiento previo a su descarga en ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, incluyendo las aguas del subsuelo, y

V. La participación y corresponsabilidad de la sociedad es condición indispensable para evitar la contaminación del agua.

Los criterios para la prevención y control de la contaminación del agua serán considerados en:

- La expedición de normas oficiales mexicanas para el uso, tratamiento y disposición de aguas residuales, para evitar riesgos y daños a la salud pública;
- La formulación de las normas oficiales mexicanas que deberá satisfacer el tratamiento del agua para el uso y consumo humano, así como para la infiltración y descarga de aguas residuales en cuerpos receptores considerados aguas nacionales;
- Los convenios que celebre el Ejecutivo Federal para entrega de agua en bloque a los sistemas usuarios o a usuarios, especialmente en lo que se refiere a la determinación de los sistemas de tratamiento de aguas residuales que deban instalarse;
- El establecimiento de zonas reglamentadas, de veda o de reserva en términos de la Ley de Aguas Nacionales;
- Las concesiones, asignaciones, permisos y en general autorizaciones que deban obtener los concesionarios, asignatarios o permisionarios y, en general, los usuarios de las aguas propiedad de la nación, para infiltrar aguas residuales en los terrenos, o para descargarlas en otros cuerpos receptores distintos de los alcantarillados de las poblaciones;
- La organización, dirección y reglamentación de los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, superficiales y subterráneos, y
- La clasificación de cuerpos receptores de descarga de aguas residuales, de acuerdo a su capacidad de asimilación o dilución y la carga contaminante que éstos puedan recibir.

El artículo 119 bis, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que en materia de prevención y control de la contaminación del agua, corresponde a los gobiernos de los estados y de los municipios, por sí o a través de sus organismos públicos que administren el agua, así como al del Distrito Federal, de conformidad con la distribución de competencias establecida en la citada Ley y conforme lo dispongan sus leyes locales en la materia.

Las atribuciones en materia de prevención y control de la contaminación del agua de los estados, el Distrito Federal y los municipios de conformidad con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, son las siguientes:

- El control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje y alcantarillado;
- La vigilancia de las normas oficiales mexicanas correspondientes, así como requerir a quienes generen descargas a dichos sistemas y no cumplan con éstas, la instalación de sistemas de tratamiento;
- III. Determinar el monto de los derechos correspondientes para que el municipio o autoridad estatal respectiva, pueda llevar a cabo el tratamiento necesario, y en su caso, proceder a la imposición de las sanciones a que haya lugar, y
- Llevar y actualizar el registro de las descargas a los sistemas de drenaje y alcantarillado que administren, el que será integrado al registro nacional de descargas a cargo de la Secretaría.

Para evitar la contaminación del agua, quedan sujetos a regulación federal o local:

- Las descargas de origen industrial;
- Las descargas de origen municipal y su mezcla incontrolada con otras descargas;
- Las descargas derivadas de actividades agropecuarias;
- Las descargas de desechos, sustancias o residuos generados en las actividades de extracción de recursos no renovables;
- La aplicación de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas;
- Las infiltraciones que afecten los mantos acuíferos, y
- El vertimiento de residuos sólidos, materiales peligrosos y lodos provenientes del tratamiento de aguas residuales, en cuerpos y corrientes de agua.

La Ley establece en el artículo 121 que no podrán descargarse o infiltrarse en cualquier cuerpo o corriente de agua o en el suelo o subsuelo, aguas residuales que contengan contaminantes, sin previo tratamiento y el permiso o autorización de la autoridad federal, o de la autoridad local

en los casos de descargas en aguas de jurisdicción local o a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población.

Las aguas residuales provenientes de usos públicos urbanos y las de usos industriales o agropecuarios que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de las poblaciones o en las cuencas, ríos, cauces, vasos y demás depósitos o corrientes de agua, así como las que por cualquier medio se infiltren en el subsuelo, y en general, las que se derramen en los suelos, deberán reunir las condiciones necesarias para prevenir:

- Contaminación de los cuerpos receptores;
- Interferencias en los procesos de depuración de las aguas, y
- Trastornos, impedimentos o alteraciones en los correctos aprovechamientos, o en el funcionamiento adecuado de los sistemas, y en la capacidad hidráulica en las cuencas, cauces, vasos, mantos acuíferos y demás depósitos de propiedad nacional, así como de los sistemas de alcantarillado.

Todas las descargas en las redes colectoras, ríos, acuíferos, cuencas, cauces, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua y los derrames de aguas residuales en los suelos o su infiltración en terrenos, deberán satisfacer las normas oficiales mexicanas que para tal efecto se expidan, y en su caso, las condiciones particulares de descarga que determine la Secretaría o las autoridades locales. Corresponderá a quien genere dichas descargas, realizar el tratamiento previo requerido.

Los equipos de tratamiento de las aguas residuales de origen urbano que diseñen, operen o administren los municipios, las autoridades estatales, o el Distrito Federal, deberán cumplir con las normas oficiales mexicanas que al efecto se expidan.

La Semarnat con la participación que en su caso corresponda a la Secretaría de Salud conforme a otros ordenamientos legales, realizará un sistemático y permanente monitoreo de la calidad de las aguas, para detectar la presencia de contaminantes o exceso de desechos orgánicos y aplicar las medidas que procedan. En los casos de aguas de jurisdicción local se coordinará con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios.

6. *Financiamiento de obras a estados y municipios*

“La autoridad del agua” podrá realizar en forma parcial o total, previa celebración del acuerdo o convenio con los gobiernos de los estados o del Distrito Federal y, a través de éstos, con los gobiernos de los municipios correspondientes, las obras de captación o almacenamiento, conducción y, en su caso, tratamiento o potabilización para el abastecimiento de agua, con los fondos pertenecientes al erario federal o con fondos obtenidos con aval o mediante cualquier otra forma de garantía otorgada por la Federación, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Que las obras se localicen en más de una entidad federativa, o que tengan usos múltiples de agua, o que sean solicitadas expresamente por los interesados;
- Que los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios respectivos participen, en su caso, con fondos e inversiones en la obra a construir, y que se obtenga el financiamiento necesario;
- Que se garantice la recuperación de la inversión, de conformidad con la legislación fiscal aplicable, y que el usuario o sistema de usuarios se comprometa a hacer una administración eficiente de los sistemas de agua y a cuidar la calidad de la misma; en relación con esta fracción, la autoridad en la materia adoptará las medidas necesarias para atender las necesidades de infraestructura de las zonas y sectores menos favorecidos económica y socialmente;
- Que en su caso los estados, el Distrito Federal y municipios respectivos, y sus entidades paraestatales o paramunicipales, o personas morales que al efecto contraten, asuman el compromiso de operar, conservar, mantener y rehabilitar la infraestructura hidráulica, y
- En los acuerdos o convenios respectivos se establecerán los compromisos relativos.

7. Prevención y control de la contaminación de las aguas y responsabilidad por el daño ambiental

En concordancia con las fracciones VI y VII del artículo 7o. de la Ley de Aguas Nacionales, es fundamental que la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, a través de las instancias correspondientes, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, preserven las condiciones ecológicas del régimen hidrológico, a través de la promoción y ejecución de las medidas y acciones necesarias para proteger y conservar la calidad del agua, en los términos de ley.

Para tal fin el gobierno federal podrá coordinarse con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, para que estos últimos ejecuten determinados actos administrativos relacionados con la prevención y control de la contaminación de las aguas y responsabilidad por el daño ambiental, en los términos de lo que establece esta ley y otros instrumentos jurídicos aplicables, para contribuir a la descentralización de la gestión de los recursos hídricos.

Las personas físicas o morales, incluyendo las dependencias, organismos y entidades de los tres órdenes de gobierno, que exploten, usen o aprovechen aguas nacionales en cualquier uso o actividad, serán responsables en los términos de Ley de: “a. Realizar las medidas necesarias para prevenir su contaminación y, en su caso, para reintegrar las aguas referidas en condiciones adecuadas, a fin de permitir su explotación, uso o aprovechamiento posterior, y b. Mantener el equilibrio de los ecosistemas vitales”.

El control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje o alcantarillado de los centros de población, corresponde a los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes. El control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje o alcantarillado urbano o municipal de los centros de población, que se viertan a cuerpos receptores, corresponde a los municipios, a los estados y al Distrito Federal.

Las descargas de aguas residuales de uso doméstico que no formen parte de un sistema municipal de alcantarillado, se podrán llevar a cabo con sujeción a las normas oficiales mexicanas que al efecto se expidan y mediante un aviso por escrito a “la autoridad del agua”.

En localidades que carezcan de sistemas de alcantarillado y saneamiento, las personas físicas o morales que en su proceso o actividad productiva no utilicen como materia prima sustancias que generen en sus descargas de aguas residuales metales pesados, cianuros o tóxicos y su volumen de descarga no exceda de 300 metros cúbicos mensuales, y sean abastecidas de agua potable por sistemas municipales, estatales o el Distrito Federal, podrán llevar a cabo sus descargas de aguas residuales con sujeción a las normas oficiales mexicanas que al efecto se expidan y mediante un aviso por escrito a “la autoridad del agua”.

Las personas físicas o morales que descarguen aguas residuales a las redes de drenaje o alcantarillado, deberán cumplir con las normas oficiales mexicanas y, en su caso, con las condiciones particulares de descarga que emita el estado o el municipio.

Los municipios, el Distrito Federal y, en su caso, los estados, deberán tratar sus aguas residuales, antes de descargarlas en un cuerpo receptor, conforme a las normas oficiales mexicanas o a las condiciones particulares de descarga que les determine “la autoridad del agua”, cuando a ésta compete establecerlas.

Artículo 113 bis 1. Para el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos del presente título, “la Comisión” se apoyará en los organismos de cuenca y cuando sea necesario, en los tres órdenes de gobierno y sus instituciones.

“La Comisión” y los organismos de cuenca podrán coordinarse con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, para que estos últimos ejecuten determinados actos administrativos relacionados con los bienes nacionales al cargo de “la Comisión”, en los términos de lo que establece esta Ley y otros instrumentos jurídicos aplicables, para contribuir a la descentralización de la gestión de los bienes referidos.

VI. REFLEXIONES FINALES

Como puede apreciarse el régimen de competencias en materia de agua en México no está claramente delimitado en la Ley de Aguas Nacionales, esto se debe a varias razones:

Desde el punto de vista del texto constitucional no se tienen elementos para poder estructurar un esquema que permita saber y definir claramente, cuáles son las atribuciones y facultades exclusivas en materia de agua

del ámbito federal, ya que éstas son implícitas, en virtud del carácter de propietario o titular de los bienes nacionales que la Federación supuestamente tiene o que le han sido otorgados.

La confusión se ha convertido en el criterio de distribución de competencias en materia de agua, debido a que en muchos de los textos legales que establecen los principios para la asignación de funciones y atribuciones consideran sinónimos desde el punto de vista administrativo los términos “nación” y “Federación”.

Esta confusión de términos significa convertir a la nación, titular de los bienes nacionales y con el derecho de dominio originario, en un ente administrativo que es la Federación, que además no necesariamente hace referencia a un concepto dentro de un esquema “federal” propiamente dicho, sino que hace alusión a un ente de un nivel jerárquico superior, el orden federal, que se encuentra sobre el Estado, y que no necesariamente implica la existencia de un esquema federal coordinado y de colaboración entre los diferentes órdenes de gobierno.

Por otra parte el texto de la Ley de Aguas Nacionales alude siempre a un régimen de competencias y concurrencias que considera claramente delimitado, lleva a una distorsión de las formas de gestión del agua e impiden que ésta sea integral.

Al analizar la Ley de Aguas Nacionales no se puede saber cuál es el régimen de gestión al que le apuesta. Por un lado señala un esquema en el que la CNA es el único ente, que de forma centralista, como autoridad del agua es quien determina, por su carácter “nacional” por tener presencia en todos los estados, el régimen de gestión del agua. Ante la indefinición lo puede hacer de forma discrecional, absoluta e ilimitada, por no tener criterios, principios ni mecanismos claros de delimitación de competencias.

Pareciera que lo que se pretende es que, ante la vaguedad de los conceptos y la inexistencia de elementos para establecer a quien le corresponde la atribución respecto del agua, se tenga la posibilidad de negociar caso por caso, es decir, estado por estado, atendiendo a su ubicación en el esquema de cuencas.

En ambos casos se está frente a la necesidad de hacer una serie de estudios que permitan que estas reflexiones lleven a la formulación de criterios de aplicación del régimen de gestión integral del agua a partir del régimen de competencias y concurrencias que en esta materia de forma implícita se encuentra en la Constitución y que debe salir a la luz para

que con su resplandor iluminen la forma en que el recurso vital agua sea justamente distribuido en nuestro país.

Por ello el fortalecimiento de la capacidad de gestión estatal en el caso del agua, es indispensable y se debe considerar como prioridad atendiendo al carácter que tiene el agua de un asunto de seguridad nacional, a través de las siguientes acciones:

- Se requieren construir herramientas metodológicas para el análisis y la evaluación del desempeño en la gestión del agua para cada cuenca, subcuenca, acuífero, entidad federativa y municipios, Atendiendo en principio a dos grandes aspectos: eficiencia presupuestal y eficacia programática.
- Se debe establecer un esquema que permita la evaluación cualitativa de la eficacia programática que se desarrolla alrededor al análisis de los factores que impactan la competencia institucional, procurando medir su desarrollo en un contexto de descentralización. Para ello es necesario delimitar los alcances de la descentralización, mediante el análisis de la transformación y ajuste de las bases político jurídicas que respaldan el proceso, procurando determinar si la transferencia de funciones y atribuciones es solo en el plano ejecutivo o afectan la organización política y distribución de competencias entre la Federación y los estados.
- Se debe definir claramente, si se trata de una desconcentración administrativa o de una descentralización política. La definición de los alcances de la descentralización constituye el marco estructural del análisis de los factores del desarrollo institucional: la disposición de un marco normativo adecuado para el ejercicio de las atribuciones en materia ambiental; de recursos humanos calificados y en la cantidad necesaria para atender la demanda de trámites; de una estructura administrativa para lograr una gestión integral del agua de calidad; de procedimientos documentados para la atención y desahogo de los trámites, y de una infraestructura operativa desconcentrada para acercar la atención a la ciudadanía.
- Es necesaria la creación de índices de desempeño para la gestión integral del agua, para el caso de los estados y municipios en los que se integren cuatro variables: marco normativo, suficiencia y profesionalización los de recursos humanos y estructura, que puede llegar a convertirse en un referente estratégico para ubicar las dificultades

que en algunos estados existen, en donde son débiles sus marcos jurídicos, escasos sus recursos humanos y estructuras administrativas poco flexibles y consecuentemente señalar la reorientación coordinación y descentralización.¹³

Uno de los más grandes retos para México es enfrentar los problemas que se derivan de la forma inadecuada en que se está llevando a cabo la gestión del agua, de no encontrarse una nueva forma de ser respecto al agua, como país, región, estado, municipio, localidad, comunidad e individuo, los conflictos en esta materia serán irresolubles.

Por ello vale la pena recordar lo que el líder indígena, jefe Seattle en diciembre de 1854, enviaba decir al jefe blanco de Washington y que como leyenda ha llegado a nuestros días: “Lo que ocurre a la tierra ocurrirá a los hijos de la tierra. Lo sabemos. Todas las cosas están relacionadas como la sangre que une a una familia”, para el líder piel roja el murmullo del agua es la voz del padre:

El agua centelleante, que corre por los ríos y esteros no es sólo agua, sino la sangre de nuestros antepasados. Si les vendemos estas tierras tendrán que recordar que son sagradas y deberán enseñar a nuestros hijos que lo son, y que cada reflejo fantasmal en las aguas claras de los lagos habla de acontecimientos y recuerdos de la vida de mi pueblo. El murmullo del agua es la voz del padre, de mi padre.

Los ríos son nuestros hermanos, ellos calman nuestra sed. Los ríos llevan nuestras canoas y alimentan a nuestros hijos. Si los vendemos nuestras tierras, deberán recordar y enseñarle a sus hijos que los ríos son sus hermanos y hermanos, en adelante deberán dar a los ríos el trato bondadoso que le darían a cualquier hermano. Sin agua, se vuelven sentencia las últimas palabras del Manifiesto del Jefe Seattle, “termina la vida y empieza la supervivencia”.

¹³ Para abundar sobre el tema y establecer el régimen institucional del agua en cada uno de los estados, véase *Evaluación Final del Programa de Desarrollo Institucional PDIA (2003)*, Semarnap-Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Departamento de Economía, Área de Políticas Públicas, 16 de diciembre de 2003, disponible en Internet, <http://www.semarnet.gob.mx>.