



CAPÍTULO CUARTO

LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN LOS ESTADOS FEDERALES

I. LAS COMPETENCIAS ESTATALES EN MATERIA DE AGUAS

Los estados federales de la República mexicana han retenido una parte de responsabilidad del manejo cotidiano de los recursos hídricos; en general son los encargados de la construcción y mantenimiento de la infraestructura hídrica en cada municipalidad. Junto a esta competencia, desarrollan aquellas otras funciones que les ha conferido la Comisión Nacional del Agua.

En este sentido, en los últimos años se han transferido a los gobiernos estatales las funciones y los programas de tipo operativo, para consolidar y concentrar a la CNA en la atención de aspectos normativos, de apoyo técnico y de promoción del desarrollo hidráulico. La transferencia ha comprendido los programas de “Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica”, “Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola”, “Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego”, “Desarrollo Parcelario”, “Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales”, “Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas”, “Agua Limpia” y “Control de Malezas Acuáticas en Cuerpos de Agua”. Para que los estados pudieran desempeñar nuevas funciones, se han realizado acciones de promoción para que sean: i) promulgadas leyes de aguas en las entidades federativas, y ii) creadas las comisiones estatales de agua (CEA) u organismos equivalentes como organismos públicos descentralizados de los gobiernos de los estados, que atiendan todo lo relacionado con el sector hídrico, y que por tanto también tendrán a su cargo la administración, ejecución y operación de las funciones y recursos transferidos por la CNA.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Véase el Programa Hidráulico 1995-2000 (disponible en Internet: <http://www.semarnap.gob.mx/gestion/Planes/progsect/hidra.htm>), y Semarnap/CNA, *El agua en Méxi-*

Son pues pocas las competencias de los estados federales en materias de aguas en México. Pese al reparto federal de poderes, si se compara la situación con el caso español, se puede concluir que los estados federales gozan de menos competencias en materia de aguas que las comunidades autónomas. Pese a los intentos de descentralización en los últimos años, el centralismo de México en materia hidráulica sigue siendo muy acusado.

A continuación destacaremos la organización de algunos estados del país, y de manera más profunda analizaremos los organismos encargados de la administración del agua en el Estado de México, que es uno de los más importantes del país, por su dimensión territorial, su desarrollo económico y por estar situado geográficamente conurbado con la capital, el Distrito Federal.

En la actualidad en el país no existe una unificación legislativa en el poder federal y los estados respecto a las facultades que se les han otorgado a través de la Constitución. Cada uno de estos estados federales cuenta con una ley de aguas y organismos especiales para la administración del recurso, además de los que existen a nivel local (que veremos en el próximo capítulo de este trabajo), todos ellos con múltiples facultades en el sector del agua.

De acuerdo con mi investigación, aún existe un estado federal —el de Zacatecas— que no cuenta con una ley de aguas en vigor. Algunas de estas normas han sido aprobadas por primera vez hace pocos años, como la del Distrito Federal en el año 2003.

Cabe reseñar que recientemente se ha creado la Comisión del Agua de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), para la que se ha nombrado presidente a Enrique Peña Nieto, gobernador del Estado de México.¹⁰⁷

II. LAS COMISIONES DEL AGUA EN LOS ESTADOS

1. Aguascalientes

El 19 de julio de 2000 se publicó la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes. Se creó el Instituto del Agua del Estado, como un orga-

co: *retos y avances*, 2000 (disponible en Internet: http://sgp.cna.gob.mx/Planeacion/pdf/agua_en_mexico.pdf).

¹⁰⁷ Véanse los periódicos *Milenio*, del 17 de mayo de 2007, p. 9, y *El Sol de Toluca*, del 17 de mayo de 2007, p. 4.

nismo descentralizado del gobierno del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

2. Baja California Norte

La Comisión Estatal del Agua de Baja California (CEA) es el órgano gubernamental responsable de la planeación y coordinación de actividades relacionadas con el manejo de agua y aguas residuales a través del estado. Asimismo, es responsable de la calidad y distribución del agua.

En este mismo estado existe además otro órgano: la Comisión de Servicios de Agua del Estado (Cosae), la cual es responsable del manejo del agua a nivel estatal y de la distribución del agua a las comisiones estatales de servicios en Baja California.

3. Baja California Sur

El 14 de junio de 2001 se promulgó la Ley de Aguas del Estado de Baja California Sur. El órgano responsable de la administración del agua de este estado es la Comisión Estatal del Agua.

4. Campeche

El 21 de diciembre de 1992 se expidió la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche. Se creó la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche.

5. Coahuila

El 31 de agosto de 1993 se publicó la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento de Coahuila.

Este organismo tendrá facultades, como prestar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento en aquellos municipios que carezcan de capacidad técnica, administrativa y/o financiera para ello, previo convenio celebrado para dicho fin con los ayuntamientos respectivos. En el artículo quinto de la misma Ley se refiere a la admi-

nistración del organismo, la cual estará a cargo de un consejo directivo, un director general, y los gerentes que sean necesarios...

6. Colima

El 22 de julio de 1995 se expidió la Ley de Aguas para el Estado de Colima, y el 12 de febrero de 2000 se realizó su última reforma. Se creó la Comisión Estatal del Agua de Colima.

7. Chiapas

Se creó la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Chiapas. El 8 de diciembre de 2000 se publicó la Ley de Aguas para el Estado de Chiapas.

8. Chihuahua

En este estado, la Junta Central de Agua y Saneamiento de Chihuahua, es un organismo público descentralizado del gobierno del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

9. Distrito Federal

El órgano encargado de la administración de las aguas (operación de infraestructura hidráulica, prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y reúso de aguas residuales) en la capital de México se denomina “Sistema de Aguas de la Ciudad de México”. Es un órgano desconcentrado de la administración pública del Distrito Federal, adscrito a la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal. El 27 de mayo de 2003 se publicó la Ley de Aguas del Distrito Federal. Cabe señalar que anteriormente la capital tenía organismos de aguas (Secretaría de Obras y Servicios, el cual propone la política de tarifas para prestar el servicio de agua potable; Comisión de Aguas del Distrito Federal adscrita a ésta),¹⁰⁸ pero antes de la promulgación de esta Ley de Aguas del Distrito Federal carecían de una ley en dónde fundamentar sus competencias.

¹⁰⁸ www.obras.df.gob.mx/sos.

10. Durango

El 7 de julio de 2005 se publicó la Ley de Agua para el Estado de Durango. Se creó el organismo público descentralizado denominado Comisión del Agua del Estado de Durango.

11. Guanajuato

Este estado se puede decir que es uno de los más avanzados en los estudios, investigación y preparación en el aspecto de las aguas en el país. El órgano encargado del suministro de agua potable y alcantarillado se denomina Comisión Estatal del Agua de Guanajuato, creada en 1991. El 26 de mayo de 2000 se publicó la Ley de Aguas para el Estado de Guanajuato.

12. Guerrero

El órgano encargado de la administración de las aguas se denomina Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Guerrero. El 3 de enero de 2003 se publicó la Ley de Aguas para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.

13. Hidalgo

El órgano encargado de la administración del agua potable y saneamiento se denomina Comisión Estatal del Agua y Alcantarillado de Hidalgo. El 30 de diciembre de 1999 se publicó la Ley Estatal de Agua y Alcantarillado para el Estado de Hidalgo.

14. Jalisco

El órgano encargado de la administración de las aguas se denomina Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Jalisco. El 3 de noviembre de 2003 se publicó la reforma de la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

15. Michoacán

En este estado el órgano encargado de la administración de aguas respecto al agua potable y saneamiento se denomina Comité Estatal del Agua y Gestión de Cuencas. El gobierno de este estado publicó el 19 de agosto de 2002, la Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Michoacán, donde se regula la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento de las aguas.

16. Morelos

El 29 de septiembre de 2000 se creó el organismo descentralizado denominado Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente del Estado de Morelos. El 23 de mayo se publicó la Ley Estatal de Agua Potable.

17. Nayarit

Creó la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit. Se publicó la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit el 17 de julio de 1991, y reformada el 4 de octubre de 1995.

18. Nuevo León

El 3 de octubre de 1997, el gobierno del estado de Nuevo León emitió una Ley de Agua Potable y Saneamiento. Se creó la Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento como organismo de carácter interinstitucional, que tiene por objeto coadyuvar con el Ejecutivo del estado y los municipios, respecto al análisis, discusión y definición de políticas que conformarán los planes y programas respecto a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento de este estado.

19. Oaxaca

El órgano encargado de la administración de las aguas se denomina Comisión Estatal del Agua de Oaxaca. El 8 de diciembre de 2000 fue reformada la Ley de Agua Potable y Alcantarillado para el Estado de Oaxaca.

20. *Puebla*

El 28 de febrero de 1992, el gobierno del estado de Puebla expidió la Ley de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla, por la cual crea la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento como un organismo descentralizado del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Entre sus facultades se encuentran (artículo 13), III: “Ejecutar las obras necesarias para administrar y operar los servicios de agua potable y alcantarillado en los Municipios en que estos no los proporcionen directamente o no existan Organismos Operadores”.

21. *Querétaro*

Por decreto del estado de Querétaro, del 30 de marzo de 1980, se creó la Comisión Estatal de Aguas.

22. *Quintana Roo*

La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo es el organismo responsable de la administración del agua. El 9 de abril de 1996 se publicó la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

23. *San Luis Potosí*

El 29 de diciembre de 2001 se publicó la Ley de Agua Potable, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Esta Ley fue reformada el 12 de enero de 2006 con el nombre de Ley de Aguas para el Estado de San Luis Potosí. Se creó el organismo público descentralizado Comisión Estatal del Agua.

24. *Sinaloa*

El 23 de abril de 2002 se reformó la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sinaloa. Se creó la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado de Sinaloa.

25. Sonora

El 4 de abril de 1944 se publicó la Ley de Aguas del Estado de Sonora. Posteriormente se creó en Sonora la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora, que es el órgano responsable del manejo de los sistemas de infraestructura de agua y aguas residuales. También administra los sistemas a nivel estatal y, en particular, en aquellas comunidades donde la responsabilidad aún no ha sido delegada al gobierno municipal. Con una tendencia hacia la delegación de esta responsabilidad estatal a los municipios, estos deberes pasan a las manos de entidades municipales conocidas como organismos operadores municipales del sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

26. Tabasco

El 25 de abril de 2005 se expidió la Ley de Usos de Agua del Estado de Tabasco. Se creó el órgano descentrado Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Tabasco.

27. Tamaulipas

El 12 de junio de 1992 se expidió la Ley del Servicio Público de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de las Aguas Residuales del Estado de Tamaulipas; y en 2006 se reformó, con la denominación de Ley de Aguas de Tamaulipas. Se creó la Comisión Estatal del Agua.

28. Tlaxcala

En este estado el órgano encargado de los servicios de agua potable y alcantarillado se denomina Coordinación General de Ecología de Tlaxcala.

29. Veracruz

El 29 de junio de 2001 se publicó la reforma de la Ley de Aguas del Estado de Veracruz. Se creó la Comisión del Agua del Estado de Veracruz.

30. Yucatán

El 23 de diciembre de 1981 se publicó la Ley Orgánica de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado del estado de Yucatán. Se creó la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán, como un órgano descentralizado del estado de Yucatán, encargado de la administración de las aguas de ese estado federal.

31. Zacatecas

El órgano Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado, en mayo de 2005, propuso una iniciativa de ley al Congreso, Ley Estatal de Agua en Zacatecas.

32. Estado de México

Como ejemplo de la administración del agua a nivel estado federal, a continuación estudiaremos con más profundidad al Estado de México.

El 10 de marzo de 1999 se publicó la Ley del Agua del Estado de México, y su última reforma fue el 21 de diciembre de 2004. El 18 de enero de 1999 se publicó la Ley que creó el Organismo Público Descentralizado denominado Comisión del Agua del Estado de México, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Ley del Agua del Estado de México consta de 153 artículos. De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley, se reforma fundamentalmente para

fomentar una nueva cultura del agua y asegurar su uso eficiente y ahorro; incrementar racionalmente el servicio de agua potable para los distintos usos, a fin de contribuir al bienestar de la población; apoyar las actividades económicas y proteger al ambiente; avanzar en la creación de un sistema estatal y municipal de administración del agua potable y alcantarillado más eficiente y autofinanciable, con la finalidad de generar más recursos e incrementar las inversiones en la materia y promover una mayor participación del sector privado en la construcción de obras y operación de sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento, que permita mejorar la calidad de los servicios y eliminar cargas financieras al estado y municipios.

De acuerdo con el artículo 1 de esta Ley, sus objetivos son:

1. La administración de las aguas de jurisdicción estatal;
2. La creación, establecimiento y actualización del sistema estatal del agua;
3. La organización y atribuciones de las autoridades estatales y municipales en la administración del agua de jurisdicción estatal y la coordinación respectiva con los sectores de usuarios;
4. La prestación del servicio público de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas, así como la coordinación respectiva con los sectores de usuarios;
5. Las atribuciones del estado, los ayuntamientos y de los organismos en la prestación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas, así como la coordinación respectiva con los sectores de usuarios;
6. La prestación total o parcial, por los sectores social y privado, de los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, y
7. La recaudación de las contribuciones establecidas en esta ley y demás disposiciones fiscales aplicables.

*A. Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura
para el Desarrollo del Estado de México*

Esta Secretaría fue creada el 10 de diciembre de 2002, a través de la *Gaceta de Gobierno* número 115, en el decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. La finalidad que busca el gobierno con la creación de esta dependencia es que diseñe y opere alternativas de solución a la problemática del agua, obra pública, energía e infraestructura para el desarrollo; que involucre a la ciudadanía del Estado de México, a grupos sociales, constructores y organismos financieros, los cuales garanticen el desarrollo regional sostenible.

Sus principales objetivos son: dirigir todas las funciones encaminadas a la planeación, coordinación e instrumentación de las obras públicas a su cargo y de promover el desarrollo de la infraestructura hidráulica y eléctrica en el Estado de México.

Las principales facultades de la Secretaría son: planear, aprobar, coordinar y evaluar los planes y programas relativos a las actividades de las unidades administrativas de su adscripción y de los organismos auxiliares y fideicomiso sectorizados a la dependencia, de acuerdo con los objetivos y políticas fijados en el Plan de Desarrollo del Estado de México y por el titular del Poder Ejecutivo estatal. Asimismo, tiene competencia para proponer al Ejecutivo del estado los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y convenios sobre asuntos de su competencia y establecer los lineamientos que deban seguir los planes y programas de obras públicas e infraestructura para el desarrollo en la entidad, así como dar seguimiento a los avances físico-financieros de las mismas.

La Secretaría está integrada por 81 unidades administrativas (una secretaría, una subsecretaría, once unidades *staff* de la secretaría, tres direcciones generales: 1. La Dirección General de Programación, Control y Normatividad de Obra Pública, 2. La Dirección de Construcción de Obra Pública, y 3. La Dirección General de Electrificación; dos direcciones de área, doce subdirecciones, seis residencias regionales y 45 departamentos).

Sin embargo, en el Estado de México también existe una Secretaría de Medio Ambiente. Tras la aprobación en 1991, de la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, y de acuerdo con su artículo 8o., que establece que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México determinará el órgano a través del cual el Ejecutivo estatal ejercerá las atribuciones de ese ordenamiento, el 24 de diciembre de 1991 se creó la Secretaría de Ecología, dependencia encargada de la formulación, ejecución y evaluación de la política estatal en materia ambiental. A partir de 1995, la Secretaría de Ecología ha sido sujeta a diversos procesos de reestructuración, entre los que destaca el realizado en el año 2000, derivado del cual se reorientaron las funciones de las unidades administrativas sustantivas y se fortaleció la desconcentración territorial de esta dependencia. Posteriormente, en el año 2001 destaca la creación de la Subsecretaría de Prevención y Control de la Contaminación, con la finalidad de agrupar bajo una sola línea de mando, funciones afines y complementarias.

Dentro de la Secretaría de Medio Ambiente considero que debería incluirse la dependencia correspondiente del agua, así como la Comisión Estatal del Agua, ya que este recurso es un sector de todo lo que forma el medio ambiente. No se puede separar el agua de lo que forma parte por naturaleza para gestionarla administrativamente fuera, como si se tratara

de dos sectores totalmente distintos, y la misma situación se plantea a nivel federal, como hemos visto.

B. Comisión del Agua del Estado de México

De la Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo del Estado de México depende administrativamente la Comisión de Agua del Estado de México, que es un organismo descentralizado que está integrado a su vez por cinco direcciones generales: 1. De Administración y Finanzas, de Inversión y Gestión, 2. Del programa Hidráulico, 3. De Infraestructura Hidráulica, 4. De Coordinación con Organismos Operadores, y 5. Dirección General de Asuntos Jurídicos.¹⁰⁹

A fines de 1974 se creó el organismo público descentralizado Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, antecedente de la Comisión del Agua del Estado de México. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000¹¹⁰ estableció una política ambiental para un crecimiento sustentable, continuando lo establecido por las leyes de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (1988) y la Ley de Aguas (1992), las cuales establecieron disposiciones específicas para el tratamiento de aguas residuales y su reúso, cuya aplicación sin embargo no se encontraba prevista por la Ley que creó a la anterior Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.

La Comisión del Agua del Estado de México se creó con las funciones principales de elaborar, aplicar, evaluar y actualizar el programa hidráulico estatal; planear las estrategias y acciones para el eficiente ejercicio del programa hidráulico; realizar estudios y ejecutar proyectos para dotar, ampliar y mejorar los servicios e instalaciones de los sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; drenaje, tratamiento, reúso de aguas residuales tratadas y control y disposición final de los lodos producto del tratamiento de aguas residuales; planear y programar coordinadamente con las dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales, las obras de agua potable, drenaje, tratamiento, reúso de aguas residuales tratadas y control y disposición final de lodos producto del tratamiento de aguas residuales; ejecutar las acciones necesarias para construir, conservar, mantener, operar y admi-

¹⁰⁹ www.edomexico.gob.mx/portalgem.

¹¹⁰ El anterior Plan de Desarrollo del Estado de México abarcó los años 1993-1999.

nistrar sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; proporcionar agua en bloque a los municipios, comunidades, núcleos de población, organismos, fraccionamientos y particulares que la requieran, previa firma del contrato o convenio respectivo, y prestar asistencia técnica en coordinación con los ayuntamientos a quienes lo requieran, para planear, estudiar, proyectar, construir, operar, mantener y administrar sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; drenaje, tratamiento y rehuso de aguas residuales, previa firma del contrato o convenio respectivo.

La Comisión del Agua del Estado de México está integrada por:

1. Un consejo directivo, que a su vez estará formado por un presidente, el cual será el secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; un secretario, quien será nombrado por el consejo directivo a propuesta del presidente; un comisario, nombrado por la Secretaría de la Contraloría, y cinco vocales, que serán nombrados y removidos por el gobernador del estado, entre los que deberá estar un representante de la Secretaría de Administración y un representante de los ayuntamientos u organismos operadores.
2. Un vocal ejecutivo, el cual será designado por el gobernador del estado.

Entre las facultades del consejo directivo destaca dictar las normas generales y establecer los criterios que deban orientar las actividades del organismo y elaborar el reglamento interior de la comisión.

Corresponde al vocal ejecutivo, elaborar y proponer al consejo directivo los reglamentos interiores, instructivos, y en general las disposiciones relacionadas con la organización de la comisión.

El patrimonio de la Comisión del Agua se integra principalmente con los sistemas de agua potable establecidos o que se establezcan y que le sean entregados por las autoridades federales, estatales y municipales o por los particulares; las aportaciones que le haga el Ejecutivo del estado, tanto en bienes como en valores; los subsidios, donaciones y aportaciones que le hagan los gobiernos federal, estatal y municipales, y en general instituciones, empresas o personas.

En resumen, la Comisión del Agua del Estado de México asume el manejo integral del agua, y tendrá por objeto planear, programar, construir, conservar, mantener, operar y administrar sistemas de agua para consumo

humano, industrial y de servicios; drenaje, tratamiento y reúso de aguas residuales tratadas y control y disposición final de los lodos producto del tratamiento de aguas residuales.

Actualmente depende administrativamente de la reciente Secretaría de Agua y Obra Pública, que se ha analizado con anterioridad.