

## CAPÍTULO TERCERO

# LA GESTIÓN DEL AGUA EN MÉXICO Y SU CENTRALISMO CON EL PREDOMINANTE PAPEL DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

## I. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AFECTAN HOY A MÉXICO EN MATERIA DE AGUAS

Es importante conocer cuáles son los problemas actuales que se viven en México respecto del agua, para así saber lo que me ha llevado a elaborar el presente trabajo de investigación y poder aportar algunas propuestas de solución, sobre todo en la administración hidráulica.

En un estudio realizado por la asociación civil denominada “Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua”,<sup>30</sup> se concluye que los principales problemas a los que México se enfrenta en materia de aguas son: la sobreexplotación y contaminación de aguas superficiales y subterráneas; ocurrencia severa de sequías y lluvia; ineficientes servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento; carencia de soporte técnico, administrativo y financiero en los organismos locales y regionales

<sup>30</sup> El Centro, creado y establecido en México en 1999, es una institución del sector hidráulico, que fundamenta su trabajo en el hecho de que “en los próximos años el manejo del agua será cada día más complejo; los problemas hidráulicos del mañana no pueden ser resueltos con base en el análisis de los problemas del ayer y utilizando los mismos enfoques. Cada día un mayor número de soluciones deben ser específicas. Soluciones que funcionen en Francia, Alemania, Inglaterra o Estados Unidos, pueden no ser útiles en China, India, Egipto o México, debido a las diferencias climáticas, físicas, económicas, sociales, ambientales, legales y/o institucionales; Un solo paradigma puede no ser válido o aplicable para todos los países debido a sus diferentes grados de desarrollo socioeconómico, sin importar qué tan atractivo pueda ser el concepto”.

Como principal objetivo de este Centro se encuentra generar y disseminar información cubriendo todos los aspectos de desarrollo y manejo de los recursos hídricos, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo (véase [www.thirdworldcentre.org](http://www.thirdworldcentre.org) *Los consejos de cuenca en México*, 2001).

encargados de la administración del agua; inapropiadas prácticas de manejo y uso de las aguas residuales, y carencia de una cultura del agua.

En mi opinión, además de todos estos problemas, existen otros muchos. En México, el tema del derecho del agua en general no ha sido tratado, investigado o estudiado por juristas,<sup>31</sup> y actualmente sólo algunos autores (ingenieros, agrónomos, técnicos, historiadores, geógrafos, e incluso novelistas)<sup>32</sup> se han interesado en el tema, resultando que el problema ha sido tratado casi en su 95% por los ingenieros, siendo una lástima el poco interés que hemos demostrado los mexicanos, pero en especial los juristas, respecto a este trascendental tema.

Por otra parte, en pocas universidades de México, si no es que sólo en una, se ha llegado a impartir la cátedra de Derecho hidráulico, como lo es la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, de la que fue iniciador e instructor del profesorado el licenciado José Trinidad Lanz Cárdenas.

Otros autores<sup>33</sup> también consideran que México es un país con deficiencias tradicionales en materia del agua, debido a la desigual distribución del recurso. El control de los sistemas fluviales y el almacenamiento del líquido en presas que permitan conducirlo a sitios donde escasea han contribuido a solucionar en parte el problema. Sin embargo, el proceso ha sido lento. Los suelos agrícolas del país se localizan generalmente en sitios donde el agua escasea; los grandes centros de población están en lugares de severas deficiencias hidrológicas, por lo que es necesario importar el agua desde otras cuencas, con elevados costos económicos, sociales y ecológicos (una muestra de ello es el trasvase de agua del mega-

<sup>31</sup> Uno de los pocos juristas que ha estudiado el tema del agua a fondo y que le ha interesado el tema para investigar y aportar la información que cualquier licenciado en derecho debe conocer y leer antes de elaborar un trabajo de esta índole, es el licenciado José Trinidad Lanz Cárdenas, autor de una colección de varios tomos divididos en 5 partes. Dicho investigador realizó una recopilación de todas las disposiciones legales de aguas de México, desde 1521 hasta 1982, convencido de que en esta área “en México existe poca bibliografía, lo que demuestra que los juristas, los abogados, y en general, los estudiosos del Derecho, no le hemos dado la importancia que se merece, si se tiene en cuenta que en el territorio de México los recursos hidráulicos son escasos y están mal distribuidos, lo que requiere no solamente una debida planeación, sino también el conocimiento y la difusión de la legislación adecuada a tales circunstancias”.

<sup>32</sup> Los problemas del agua que se viven en México han motivado al novelista mexicano Francisco Martín Moreno para escribir su obra titulada *Sequía*, con la cual nos trata de ayudar a reflexionar para ser más conscientes los mexicanos de que no está muy lejos la ficción de la realidad respecto a estos problemas.

<sup>33</sup> Cervantes Ramírez, Marta, *Políticas relacionadas con el manejo de recursos hidráulicos en México, perspectiva histórica*, en [www.correodelmaestro.com](http://www.correodelmaestro.com).

proyecto hidráulico en la región del sistema Cutzamala a la cuenca del valle de México). Así también se opina que los anárquicos desarrollos urbanos e industriales ocasionan graves niveles de contaminación y deterioro del recurso.

Debe tenerse en cuenta que en los próximos años el agua será uno de los factores más significativos en la regulación del crecimiento y desarrollo regional del país, lo cual representa un verdadero reto para el futuro.

Dentro de los problemas del agua que actualmente tiene México encontramos, de forma destacada, el de una mala administración, que algunos autores<sup>34</sup> califican como “crisis en la gestión del agua”. Muchas veces se ha tratado al agua como una patata caliente en manos de los políticos, menospreciando las capacidades y las experiencias técnicas adquiridas anteriormente.

Al hablar de crisis en la gestión del agua, Sandoval<sup>35</sup> se refiere a que “las decisiones se toman muy lejos de donde se ubica su impacto; los afectados no participan, y por tanto, no se identifican con las propuestas y el acopio de datos, —materia prima para la toma de decisiones racionales— es escaso o nulo. Además, la falta de seguridad jurídica y una vigilancia adecuada de los presupuestos para la gestión del agua”.

También advierte que el trasfondo de esto es el sistema político, donde el cambio ocurre con mucha lentitud: cada tres o seis años, según el caso, se cambian las administraciones y se nombran nuevos directores de los servicios básicos, entre ellos el agua. Las elecciones se ganan con promesas de nuevos programas, y no hay presupuesto para mantener los que están en marcha, estos últimos se quedan a medio camino, y así sucesivamente.

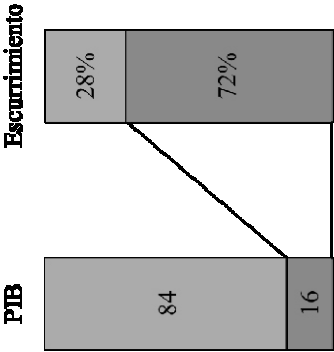
En un estudio de la calificadora de deuda Standard & Poor's se advierte que los operadores estatales y municipales de sistemas de agua en México “se ven afectados por la falta de continuidad administrativa y por la ausencia de criterios de eficiencia que predominen sobre los favoritismos políticos”.

Por otra parte, otros de los problemas del agua en México son el sistema político, la corrupción y la escasa recaudación de impuestos, que limitan las finanzas o presupuestos gubernamentales. Como mexicana entiendo que el problema radica en nosotros mismos; es una cadena de corrupción que no nos deja avanzar en todos los aspectos, por falta de educación, cultura y la mentalidad del mexicano.

<sup>34</sup> Sandoval, R., en [www.jornada.unam.mx/2005/07/04/004n1sec.html](http://www.jornada.unam.mx/2005/07/04/004n1sec.html).

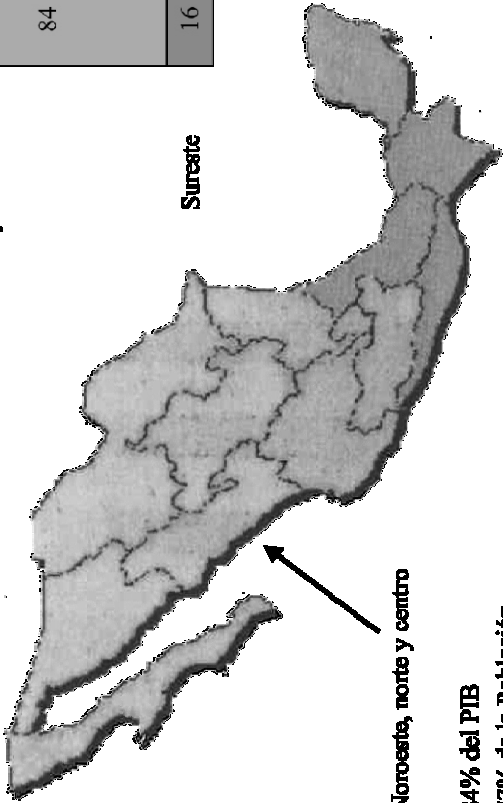
<sup>35</sup> Sandoval, R., en [004n1sec.html](http://004n1sec.html).

**Contraste entre el desarrollo y la disponibilidad de agua**



Noroeste, norte y centro

Sureste



Noroeste, norte y centro

- 84% del PIB
- 77% de la Población
- 92% de área bajo riego
- 28% del escurrimiento



Creo que otro de los problemas derivados de la mala administración o desorganización hidráulica es que no se cobra el coste real del suministro del agua; además, cada ayuntamiento o estado federal lo cobra según su criterio o sus recursos (de acuerdo con la autonomía que le otorga el artículo 115 de la Constitución mexicana).<sup>36</sup> Por ejemplo, el Ayuntamiento de la ciudad de Toluca cobra el suministro de agua potable a través de contadores, esto en casos de poder realizar la verificación o inspección; pero como en muchos casos no se pueden realizar mediciones, por carecer de los recursos humanos y técnicos necesarios, el gobierno municipal cobra la tarifa mínima independientemente del consumo que se haga. Otra manera de cobrar es anualmente, según la zona urbana o barrio. Con esto quiero manifestar que todos estos problemas conllevan a una muy mala administración hidráulica, e incluso injusta para muchos.

<sup>36</sup> En opinión de R. Sandoval, “Los temas de las tarifas y la recaudación, son los temas más espinosos. Si bien la naturaleza regala el agua, no la lleva a las casas y fábricas, ni la recicla, ni limpia las descargas contaminantes. Las plantas que hacen eso exigen inversiones multimillonarias. Es común encontrar plantas de agua con más de 80 años de servicio. Urge su reemplazo, pero falta el dinero. La Comisión Nacional del Agua calcula que necesita 1.5 mil millones de dólares al año para asegurar el suministro; en 2005 su presupuesto era la mitad. Si queremos que los operadores municipales y estatales tengan finanzas suficientemente sanas para garantizar un suministro de calidad, tienen que cobrar al usuario. Ahí está el detalle. Los ingresos totales de los operadores tienen que acercarse cada vez más a los egresos. Pero, sobre todo en un país como México, no se pudo cobrar parejo a todos, como fue durante muchos años, mediante los subsidios a los ricos a costa de los pobres. Para los operadores, el acceso al crédito de limita, en el mejor de los casos, a la banca de desarrollo, ya que —debido en parte a su precariedad financiera— las posibilidades de recibir préstamos de los bancos comerciales son casi nulas. La medición del consumo es básica, no sólo porque permite la cobranza más equitativa, sino porque fomenta el uso racional. Poco se ha avanzado en la instalación de medidores (contadores) de agua, sin embargo, y la costumbre de no pagar es endémica, y no sólo entre los de menos recursos. Pasa lo mismo que con los impuestos: si funcionarios corruptos van a quedarse con el dinero ¿para qué pagar? De hecho, Standard & Poor’s calcula que únicamente 30 por ciento del agua que se usa en México se cobra, comparado con el 90 por ciento en Estados Unidos.

Tampoco ayuda mucho el artículo 115 de la Constitución, que señala que los bienes de dominio público de la Federación, estados y municipios estarán exentos del pago de agua. Como resultado, algunas dependencias públicas también se encuentran entre las que no pagan. Como en todo, hay intereses creados. Los poderosos tienen sus influencias, los sindicatos también, y algunos industriales —no todos— no se quedan contentos con pagar sueldos muy por debajo del nivel de otros países, sino que argumentan que las medidas ambientales que son normales en otras partes del mundo les quitarían competitividad”.

El futuro de México en el sector hidráulico no es muy alentador. Se estima que para el año 2030 la población será superior a los 130 millones de habitantes,<sup>37</sup> y lo peor es que se encontrará mayormente concentrada en los estados del norte y centro del país, donde la disponibilidad del recurso es muy baja. A este ritmo, la disponibilidad de agua per cápita en esas zonas será menor a 1,000 m<sup>3</sup> por habitante al año, siendo su situación comparable con la de los países del mundo con más severos problemas de escasez. Para el futuro, esto significa que de continuar las tendencias demográficas recientes, la presión que se ejercerá sobre los recursos hídricos en las regiones áridas y semiáridas del norte del país serán cada vez más intensas y aumentarán las dificultades para satisfacer las necesidades de nuevos abastecimientos, lo que ocasionará una feroz competencia entre los usuarios del agua. El gobierno se verá obligado a tomar medidas rigurosas para garantizar el desarrollo de esas regiones.

## II. LA GESTIÓN DEL AGUA. CONSIDERACIONES GENERALES

Me gustaría comenzar el estudio de la gestión del agua en México con la opinión de R. Buchanan, quien el 4 de julio de 2005, en el periódico *La Jornada* de México,<sup>38</sup> publicó un artículo titulado “Arrasados por la corriente”, en el que describía a la administración del agua en México como mala, advirtiendo que:

México es ejemplo vivo de las paradojas que produce el inadecuado manejo del recurso básico del agua. Donde abunda el agua es donde hay menos para la gente, y donde casi no hay es donde llega a más usuarios. El centro y norte del país concentran 84 por ciento de la actividad económica, pero la disponibilidad de agua es de apenas 2,000 metros cúbicos al año por habitante, una cifra muy baja a nivel internacional. En el sureste, la disponibilidad es siete veces más, pero la región genera únicamente el restante 16 por ciento del producto interno bruto. De nada sirve la abundancia cuando no se aprovecha. En los edenes del sur —Tabasco, Chiapas, Guerrero, Veracruz y Oaxaca— más San Luis Potosí, vive más de la mitad de los mexicanos que carece de agua potable.

<sup>37</sup> “Los consejos de cuenca en el desarrollo de las presas en México”, en *www.dams.org*.

<sup>38</sup> Fuente: *www.jornada.unam.mx/2005/07/04/004n1sec.html*.

El agua es un tema de permanente actualidad, pero sobre todo es una cuestión de gran importancia para la humanidad.<sup>39</sup> Es ahora el momento para darnos cuenta de cuál es la realidad de los problemas del agua en la que se encuentran muchos países, es urgente, como una “alarma mundial ante la crisis del agua”, como menciona el periodista de *Manos Unidas*, Javier Mármol. En México, es realmente urgente contar con una buena administración o gestión del agua, y me atrevo a transcribir las palabras textuales de Anders Berntell (director ejecutivo del Instituto Internacional del Agua en Estocolmo), quien recordaba que “el agua es parte de la agricultura, de la sanidad, de la energía, del transporte, de la forestación, del comercio, de las finanzas, de la seguridad social y política”.<sup>40</sup> El cambio climático, las sequías, la pérdida de humedales, las defectuosas infraestructuras hidrológicas y la mala gestión, se han sumado para situarnos ante esta crisis mundial, que nos afecta a todos.

En México, la gestión del agua ha sufrido varias transformaciones. Como hemos visto con anterioridad, podemos decir que hasta 1888 existía un fuerte control local en la gestión; a partir de entonces y hasta 1983 es el Estado el que se encarga de la gestión y administración de los recursos hidráulicos, con excepción del agua potable y, finalmente, en 1992 se vuelve a abrir la posibilidad de la gestión local y la participación

<sup>39</sup> Otro ejemplo de lo importante que es el agua, y además lo importante que es una buena gestión de ésta, es el que se vive actualmente en la India. El 12 de octubre de 2006, el periódico *The New York Times*, en un trabajo titulado “Fortunas y miserias del agua”, publicado y ofrecido por el periódico *El País* de España, señaló que “en Nueva Delhi, la ciudad más rica de India, ahora que la economía de la nación avanza a un ritmo enviadable, la gente de clase media se ve obligada a buscar agua, por la sorprendente incapacidad gubernamental para ofrecer los servicios más básicos a sus ciudadanos en un momento en que India se afianza como una potencia global”. “Una población que va en aumento, la expansión descontrolada de las ciudades, y una enorme y sedienta zona agrícola han supuesto nuevas cargas para una red pública de agua y servicios sanitarios mal gestionada. La combinación ha provocado que el agua escasee demasiado en algunos lugares, que esté contaminada en otros, o que llegue en una nefasta abundancia para los millones de personas que sufren inundaciones cada año”. “Si nos enriquecemos o empobrecemos como nación, será por el agua”, afirma Sunita Narain, director del Centro para la Ciencia y el Medio Ambiente de Nueva Delhi”. Nueva Delhi no puede saciar su sed ni deshacerse adecuadamente de las cada vez mayores cantidades de aguas residuales que genera. El Banco Mundial advertía en un informe publicado el pasado octubre que: a menos que se realicen cambios drásticos —y pronto— en la gestión gubernamental del agua, India no tendrá dinero para mantener y construir nuevas infraestructuras ni el agua necesaria para la economía y la población...”.

<sup>40</sup> *Manos Unidas*, núm. 165, octubre-diciembre de 2006, p. 9.

privada en materia de aguas. También podemos mencionar que han existido tres etapas generales en la gestión de las aguas en México: la primera ha sido de captación, tratamiento y distribución de las aguas; segunda, de purificación y saneamiento, y tercera, de gestión de ríos y contaminación. Las dos primeras se administraban de forma local, y la última a nivel regional o nacional.

La Ley de Aguas Nacionales<sup>41</sup> define actualmente a la gestión del agua, en el apartado XXVIII de su artículo 3, como

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, (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) 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.

### III. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL AGUA EN MÉXICO

El marco jurídico que regula la materia de aguas en México está constituido fundamentalmente por las siguientes normas:

1. Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos. Al referirnos al régimen legal de las aguas en México, tenemos que partir de lo dispuesto por la carta magna,<sup>42</sup> que en el artículo 27 reglamenta la propiedad originaria<sup>43</sup> de la nación sobre las aguas. De acuerdo con este ar-

<sup>41</sup> Una buena edición de la norma es la realizada por la Comisión Nacional del Agua, *Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento*, México, 2004, p. 5.

<sup>42</sup> De acuerdo con los datos publicados por la Cámara de Diputados de la Federación, desde la aprobación de la Constitución en 1917, hasta el 7 de abril de 2006, ha tenido 438 reformas ([www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)).

<sup>43</sup> El precepto ha generado a lo largo de la historia, cierta polémica respecto al término “propiedad originaria”. Diversos juristas (a la cabeza Burgoa Orihuela, I., *Las garantías in-*

título, el derecho de propiedad es inalienable e imprescriptible, y el derecho de beneficiarse de las aguas se hará a través de la concesión que otorgue el Poder Ejecutivo a través de la Comisión Nacional del Agua.<sup>44</sup>

*dividuales*, México, Porrúa, 1982) han tratado de argumentar o sostener distintas tesis, para demostrar que el artículo 27 constitucional no dice lo que dice. Se ha sostenido que propiedad originaria no es propiedad, sino que equivale a dominio eminente, en el sentido de que los bienes en ella comprendidos son un elemento del ser mismo del Estado (territorio), al mismo tiempo que son el objeto sobre el cual éste despliega su poder soberano (imperio).

Otro de los juristas (Urbano Farías, *Derecho mexicano de aguas nacionales*, México, Porrúa, 1993) opina que “quienes sostienen tal posición, tratan de ignorar el texto expreso de la Constitución y sobre todo que la misma ya tiene otras disposiciones sobre dominio inminente con textos más precisos que, por su claridad, no requieren de interpretación como son los artículos 42 y 48 constitucionales, por lo que dichos autores según su razonamiento o argumento, no explican la razón de la duplicidad o redundancia constitucional. Igualmente pasan por alto, que por su ubicación, las disposiciones sobre el dominio eminente están, como deberían estar, en la parte orgánica de la Constitución y no en la parte dogmática y programática a la que pertenece el artículo 27 constitucional”.

Urbano Farías también explica el origen del precepto: “dicho artículo, tiene un sentido y razón de ser muy evidente y que deriva de su texto expreso. En 1917, a iniciativa de Venustiano Carranza, la Constitución nacionalizó las tierras y las aguas, considerando a la propiedad pública como un medio y no como un fin, un medio para que la Nación cumpliera su cometido. A partir de este acto político e histórico, se sentaron las bases del México moderno. Desde 1917, en México la propiedad privada ni es un derecho divino, ni es un derecho natural inviolable o intocable, sino que es una creación jurídica del hombre, y por lo tanto es un derecho derivado o secundario, que tiene su fuente y límites dentro de la ley, que es la que lo crea como derecho. De ahí se desprende que es una *propiedad privada con función social* (tesis del jurista francés León Duguit); propiedad a la que se le puede imponer modalidades que dicte el interés público y expropiar por causa de utilidad pública. En esto consiste el principio que se desprende del primer párrafo del artículo 27 constitucional”.

<sup>44</sup> En el artículo 27 de la Constitución, como hemos visto, se hace referencia a que el recurso del agua es propiedad de la nación, y se entiende que es con la finalidad de ser administrada por el Estado; no obstante, el gobierno federal puede otorgar concesiones a grupos privados para su explotación y aprovechamiento a través de la CNA, sin que con ello se adquiera la propiedad, como se ha visto también. La cuestión es que de acuerdo con lo establecido en la Constitución, se supone que garantiza que el agua no se pueda monopolizar por la gente más poderosa económicamente dentro de la sociedad perjudicando a los pobres; pero por el contrario, tal parece que las leyes no han ayudado lo suficiente, porque en la realidad sucede lo contrario, la gente pobre suelen ser los que padecen más por la falta del recurso, y también los que pagan más por el agua potable, en muchas ocasiones tienen que recurrir a la compra del agua embotellada, e incluso solicitan el servicio de camiones cisterna para abastecerse; todo esto también es debido a la falta de obras hidráulicas en zonas más marginadas, obviamente.

Así, también la Constitución establece en su artículo 115, que los municipios estarán facultados para regular el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

La Ley de Aguas Nacionales de 1992, reformada en su mayor parte en 2004, es reglamentaria del artículo 27 constitucional. Sus disposiciones se complementan con lo dispuesto en las leyes que reseñaremos a continuación.

2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente. Esta ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente. Por lo que respecta al tema de las aguas, con esta ley se trata de prevenir y controlar la contaminación del agua en toda la nación, así como preservarla y aprovecharla.

3. Ley Federal de Derechos. Regula los pagos por derechos de uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Respecto a la materia que nos ocupa, de acuerdo con esta Ley están obligadas al pago del derecho sobre agua, las personas físicas y las morales que usen, exploten o aprovechen aguas nacionales, bien sea de hecho o al amparo de títulos de asignación, concesión, autorización o permiso, otorgados por el gobierno federal.

4. La Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica, que tiene como objeto las mejoras por obras públicas federales de infraestructura hidráulica construidas por dependencias o entidades de la administración pública federal, que benefician en forma directa a personas físicas o morales. Las obras públicas a que se refiere esta ley son las que permiten usar, aprovechar, explotar, distribuir o descargar aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo, así como la reparación, terminación, ampliación y modernización de las mismas.

Los ingresos que se perciban por la aplicación de esta ley se destinarán a la Comisión Nacional del Agua para la construcción, reparación,

ampliación, terminación o modernización de las obras públicas federales de infraestructura hidráulica.

5. Ley General de Bienes Nacionales. Esta ley establece los bienes que constituyen el patrimonio de la nación, y establece en su artículo 6, que están sujetos al régimen de dominio público de la federación los bienes señalados en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo. Por lo tanto, el agua también resulta afectada por esta norma.

6. Las leyes estatales en materia de agua promulgadas en las entidades federativas. Son todas aquellas comprendidas dentro del marco legal de cada estado federal en todo el país en materia del agua, como se analiza en el presente trabajo.

En este sentido, es importante destacar que existen muchas leyes que son reglamentarias del artículo 27 constitucional, y estas normas están relacionadas con la regulación del agua en México. Se pueden destacar así:

1. Ley Agraria. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992.
2. Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2001.
3. Ley de Energía para el Campo. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2002.
4. Ley de Pesca. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 1992.
5. Ley Federal del Mar. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1986.
6. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de febrero de 2003.
7. Ley General de Vida Silvestre. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 2000.
8. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 2003.
9. Ley Minera. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 1992.
10. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1958.

11. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de febrero de 1985.

En mi opinión, actualmente existe en México una proliferación de leyes relacionadas con el agua, que complica sobremanera al propio operador jurídico y, por supuesto, al ciudadano, el poder conocer la regulación aplicable. Sería por ello muy importante el unificar en lo posible esta legislación y crear un código de aguas, cuya norma sería la Ley de Aguas.

#### IV. LA LEY FEDERAL DE AGUAS DE 1992, COMO PRIMERA NORMA DEL GRUPO NORMATIVO DEL AGUA EN MÉXICO. SU REFORMA DE 2004. EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 2006 Y SU POSIBLE CARÁCTER ILEGAL

La Ley de Aguas Nacionales es una norma reglamentaria del artículo 27<sup>45</sup> constitucional; es, por tanto, una ley que emana material y formalmente de la Constitución.

La Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 1992, es la norma de cabecera del grupo normativo del agua en México. En su desarrollo se dictó el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales de 1992, que fue modificado posteriormente en 1997 y 2002.<sup>46</sup>

Ahora bien, la Ley de Aguas fue reformada en 2004 en más de un 90%, ya que fueron reformados 114 artículos de un total de 124, se adicionaron 66 y se derogaron 2.

Pues bien, a lo dispuesto por la Ley de Aguas, en el texto resultante tras su reforma de 2004, hay que añadir la reciente aprobación y publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2006, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, norma con

<sup>45</sup> Este artículo ha tenido 16 reformas desde la aprobación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917. Su primera reforma fue el 10 de enero de 1934, y la última reforma, el 28 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Fuente: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

<sup>46</sup> Las reformas al Reglamento de la Ley de Aguas están publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de diciembre de 1997 y 29 de agosto de 2002.



un total de 91 artículos, más 11 transitorios, que ocupa nada menos que 128 páginas del Diario Oficial.

La Ley de Aguas de 2004 señala en algunos artículos, que además de las facultades que se otorgan en la Ley, se establecerán otras más en sus reglamentos de desarrollo, como es el caso del reglamento interior, que veremos a continuación, y como debería ser el reglamento ejecutivo de la propia Ley, que sin embargo no se ha aprobado hasta la fecha.

A mi entender, este Reglamento interior aprobado en 2006 es ilegal, por establecer disposiciones más allá de lo dispuesto por la Ley de Aguas. Un reglamento de ley, por definición, no puede estar por encima de lo establecido por la ley, y menos aún un reglamento interior, que como su nombre indica, es para regular cuestiones meramente internas, que atañen sólo a la organización propia y a los funcionarios públicos del organismo desconcentrado, pero siempre de acuerdo con las funciones autorizadas por una ley. Si se quieren añadir más facultades de las previstas por la ley, porque se considera necesario, se tendría que hacer obviamente una reforma a la norma legal, como exige el ordenamiento jurídico mexicano.

En mi opinión, la Ley de Aguas lleva a cabo una remisión en blanco cuando señala que además de las facultades que otorga se añadirán otras más en los reglamentos que la desarrollen. Una ley, que es aprobada por el Congreso de la Unión, cuando quiera ser modificada o revisada, exigirá otra norma con rango de ley. También, como es sabido, un reglamento de ley sólo puede regular lo ya establecido por la ley, pero no puede otorgar más atribuciones, y menos aún un reglamento interior, que está más limitado en cuanto a su contenido. Es por estas razones por las que considero ilegal el Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua de 2006.

En este sentido, resulta importante destacar la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Quinta Época,<sup>47</sup> Segunda Sala, amparo ad-

<sup>47</sup> Las Épocas son los periodos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación agrupa por fecha sus criterios.

Se dividen en dos grandes periodos: antes y después de la Constitución de 1917. Los criterios de la Primera a la Cuarta Época (antes de 1917) hoy son inaplicables (no vigentes), y por ello se agrupan dentro de lo que se ha dado en llamar “jurisprudencia histórica”. Los criterios de las épocas Quinta a la Novena (de 1917 a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la “jurisprudencia aplicable” o vigente.

Sin embargo, no hay un criterio establecido que defina cuándo deba cambiarse de Época. Tradicionalmente estas transiciones han obedecido a importantes reformas constitucionales:

ministrativo en revisión 2488/43),<sup>48</sup> que concluye que las normas reglamentarias impugnadas del Reglamento de Aguas de Jurisdicción Federal, concernientes al río Aguanaval, “son violatorias de garantías, debiendo confirmarse la sentencia que otorgó el amparo a la parte quejosa”. En concreto, para el alto tribunal:

Es verdad que los artículos 67 y 70 de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional facultan para poder modificar los derechos al uso de aguas de propiedad nacional, cualquiera que sea el título que ampare ese aprovechamiento; y es verdad también que tal facultad se origina de la que el artículo 27 constitucional otorga para introducir modalidades tanto en la propiedad como en el aprovechamiento de las aguas nacionales; pero esa facultad, por determinación misma de la ley, no puede ser ejercida en forma arbitraria sino con entera sujeción a los lineamientos que la ley misma acuerda. Estos lineamientos están contenidos en el capítulo XIX del Reglamento de Ley de Aguas ...

Si estos requisitos no fueron observados, ni se demostró que en la reglamentación para la distribución de las aguas del Río Aguanaval, se hubiera seguido el procedimiento marcado, y ni siquiera la Secretaría de Agricultura alega que lo hubiera observado; es decir, que para afectar los derechos de los usuarios quejosos, no se siguió el procedimiento reglamentario estatuido, ni fueron oídos, ni por tanto, se les dio oportunidad para hacer observaciones y defender sus derechos.

Quinta época: apareció con el establecimiento del nuevo orden constitucional.

Sexta época: debido a que la Quinta época había durado más de cuarenta años, se decidió iniciar una nueva.

Séptima época: surgió por las reformas y adiciones a la Constitución federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968.

Octava época: las reformas constitucionales y legales de 1988 hacían urgente un nuevo estatuto para la jurisprudencia.

Novena época: las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, y que se reflejaron en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el citado *Diario* el 26 de mayo de 1995 —que abrogó a la ley anterior, del 5 de enero de 1988 y sus reformas— marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena. Por acuerdo 5/1995 del tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 13 de marzo de 1995, se estableció como fecha de inicio de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, el 4 de febrero de 1995, la cual se rige por el Acuerdo 9/1995, del tribunal en pleno, que determina sus bases.

<sup>48</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, t. LXXXI, p. 2691, núm. 323,319.

La Suprema Corte también ha insistido en que “además de la existencia de una autoridad administrativa, debe constar expresamente en el cuerpo de leyes que contempla a las unidades administrativas que integran tal secretaría de Estado y no inferirse su existencia”, como exige expresamente el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Revisión fiscal 2/97).<sup>49</sup>

Pues bien, junto a otros aspectos de menor calado, el citado Reglamento lleva a cabo una reforma de la Ley, como el cambio de denominación de las gerencias regionales con las que contaba la Comisión Nacional del Agua, por la de organismos de cuenca, y la atribución a éstos de las funciones de aquéllas conferidas por la Ley de Aguas Nacionales. Como comprobaremos más adelante en este trabajo, el Reglamento Interior también aumenta las competencias del Consejo Técnico de la CNA, de su director general y de los funcionarios auxiliares de la Comisión.

## V. EL PROGRAMA NACIONAL HIDRÁULICO

El Programa Nacional Hidráulico es definido por la LAN como el documento “en el cual se definen la disponibilidad, el uso y aprovechamiento del recurso, así como las estrategias, prioridades y políticas, para lograr el equilibrio del desarrollo regional sustentable en la cuenca correspondiente y avanzar en la gestión integrada de los recursos hídricos”.

Los últimos programas nacionales hidráulicos que se han realizado hasta el momento son los de 2007-2012 y el 2001-2006, que reconoce que éste y el Plan Nacional de Desarrollo<sup>50</sup> no son instrumentos conclui-

<sup>49</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VI, octubre de 1997. Tesis: II.A.J/1, p. 698, núm. 197,547.

<sup>50</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que fue publicado el 31 de mayo de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, es el documento rector de la política pública, y está sustentado en gran medida en la perspectiva del futuro que queremos los mexicanos a la vuelta de 23 años, de acuerdo con lo establecido en el proyecto Visión México 2030.

En el Plan se establecen los objetivos y estrategias nacionales para cada uno de los cinco ejes de política pública que lo componen, así como un conjunto de metas asociadas a ellos. Estos ejes son:

1. Estado de derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.

dos, sino etapas dentro de un proceso que permite estructurar las iniciativas ciudadanas, alcanzar objetivos concretos y encaminar al país hacia una visión de largo plazo. Por ello, se marca un rumbo, unos objetivos y unas estrategias claras, pero al mismo tiempo se está abierto a las adecuaciones que los nuevos acontecimientos demanden para el bienestar del país, que se plantean en los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales y en los programas operativos anuales.

Para la elaboración del Programa Nacional Hídrico se realizó un amplio proceso, que contó con la participación de usuarios, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en general. Asimismo, se realizaron foros de consulta con expertos, y se recibieron e integraron las aportaciones que la sociedad civil hizo a través de la página de Internet y de las cartas enviadas a través del Servicio Postal Mexicano.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 asume como premisa básica la búsqueda del desarrollo humano sustentable; es decir, que todos los mexicanos tengamos una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

En este contexto, el adecuado manejo y preservación del agua cobra un papel fundamental, dada su importancia en el bienestar social, el desarrollo económico y la preservación de la riqueza ecológica del país.

Con todo lo expuesto anteriormente se puede observar en qué consiste y cómo se elabora el programa o plan hidráulico nacional que se lleva a cabo en México cada sexenio; sin embargo, todos los estudios impulsados hasta ahora por el plan en mi opinión no son suficientes, ya que se sigue careciendo en México de una eficiente administración-organización hidráulica, y poco se puede hacer si seguimos así. Aunque se cuenta cada vez con más información, la impresión general es que la burocracia sigue siendo excesiva, participa en la elaboración del plan gente que en realidad poco tiene que ver con el derecho del agua, y los datos son dispersos y confusos en muchas ocasiones.

#### 4. Sustentabilidad ambiental.

#### 5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

En este contexto, el Programa Nacional Hídrico incorpora los objetivos, estrategias y metas que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo en relación con el manejo y preservación del agua.

De igual forma, retoma los conceptos, planteamientos y metas que se establecen en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.

## VI. LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN LA LEY FEDERAL DE AGUAS

### 1. *El vértice superior de la pirámide: el Poder Ejecutivo Federal*

La Ley de Aguas establece que la autoridad en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Poder Ejecutivo Federal, que podrá ejercerla ya sea directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua.

Por lo tanto, como primer órgano administrativo en materia de aguas en México tenemos al Ejecutivo Federal, el cual se propone cumplir y aplicar lo establecido en la Ley, y para ello la propia norma le otorga determinadas facultades en los artículos 5o. y 6o.

Entre estas facultades destacan las normativas, ya que corresponde al Ejecutivo, reglamentar por cuenca hidrológica y acuífero, el control de la extracción, así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo y las superficiales; y expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas reglamentadas que requieren un manejo específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica o cuando se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales en áreas determinadas en acuíferos, cuencas hidrológicas o regiones hidrológicas. También tiene competencias para expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas de veda de aguas nacionales; expedir las declaratorias de zonas de reserva de aguas nacionales superficiales o del subsuelo, así como los decretos para su modificación o supresión; expedir por causas de utilidad pública o interés público, declaratorias de rescate, en materia de concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, de sus bienes públicos inherentes; expedir por causas de utilidad pública o interés público, declaratorias de rescate de concesiones otorgadas por la CNA, y expedir por causas de utilidad pública los decretos de expropiación, de ocupación temporal, total o parcial de los bienes, o su limitación de derechos de dominio.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado las competencias del titular del Ejecutivo Federal en materia de aguas, resaltando entre ellas la de declarar, en cada caso, la demar-

cación de los cauces de propiedad nacional (Séptima Época; Instancia: Tribunales colegiados de circuito, amparo en revisión 43/76).<sup>51</sup>

También ha resaltado la Suprema Corte que es competencia federal regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo, incluyendo su extracción o descarga. La competencia para expedir normas ambientales sobre aguas nacionales subterráneas corresponde a las autoridades federales.<sup>52</sup>

Pero también ostenta importantes competencias de planificación, al corresponderle aprobar el Programa Nacional Hídrico, conforme a lo previsto en la Ley de Planeación, y emitir políticas y lineamientos que orienten la gestión sustentable de las cuencas hidrológicas y de los recursos hídricos.

## *2. La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales*

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es un órgano fundamental de la administración del agua en México, ya que la Ley de Aguas le otorga facultades importantes, muchas de ellas directamente a su secretario. A la Secretaría está adscrita la Comisión Nacional del Agua.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal —artículo 32 bis—, la Secretaría tiene competencia para formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades.

En este sentido, le corresponde administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radiactivos.

<sup>51</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 86, sexta parte, p. 20, núm. 253,946.

<sup>52</sup> Novena época, t. XXIII, marzo de 2006, pp. 1483 y 1560. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. P./J. 40/2006 y P./J. 41/2006. Publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Ostenta competencias normativas básicas al poder aprobar normas oficiales mexicanas<sup>53</sup> sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovecha-

<sup>53</sup> Mediante Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 2004, corresponde al secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, expedir las normas oficiales mexicanas en materia hídrica en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, a propuesta de la Comisión Nacional del Agua. El artículo 62 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece que los comités consultivos nacionales de normalización son órganos para la elaboración de normas oficiales mexicanas y la promoción de su cumplimiento. El artículo 63 del mismo ordenamiento legal señala que las dependencias competentes organizarán los comités consultivos nacionales de normalización, fijando al efecto las reglas para su operación.

El Comité Consultivo Nacional de Normalización del Sector Hídrico está integrado por:

Presidente: subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental de la Secretaría.

Secretario Técnico: director general de la CNA

Asesor Técnico: director general del IMTA

Vocales: personal técnico de las dependencias, así como representantes de organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, productores agropecuarios, forestales o pesqueros, centros de investigación científica o tecnológica, asociaciones y colegios de profesionales y consumidores, que se encuentren debidamente aprobados por el Comité.

Como se ha mencionado anteriormente, las normas establecen las disposiciones, las especificaciones y los métodos de prueba que permiten garantizar que los productos y servicios ofertados a los organismos operadores de sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento, cumplan con el objetivo de aprovechar, preservar en cantidad y calidad y manejar adecuada y eficientemente el agua. Las normas oficiales mexicanas del sector agua en vigor son las siguientes:

NOM-001-CNA-1995. Sistemas de alcantarillado sanitario. Especificaciones de hermeticidad. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de octubre de 1996.

NOM-002-CNA-1995. Toma domiciliaria para abastecimiento de agua potable. Especificaciones y métodos de prueba. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de octubre de 1996.

NOM-003-CNA-1996. Requisitos durante la construcción de pozos de extracción de agua para prevenir la contaminación de acuíferos. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1997.

NOM-004-CNA-1996. Requisitos para la protección de acuíferos durante el mantenimiento y rehabilitación de pozos de extracción de agua y para el cierre de pozos en general. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de agosto de 1997.

NOM-005-CNA-1996. Fluxómetros. Especificaciones y métodos de prueba. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de julio de 1997.

NOM-006-CNA-1997. Fosas sépticas prefabricadas. Especificaciones y métodos de prueba. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 1999.

miento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales y en materia minera, y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos.

También le corresponde vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes. Aquí se encuentra, sin duda, una de sus tareas más complicadas dado el alto grado de inaplicación e incumplimiento de las normas ambientales en México —el fenómeno también es preocupante en Europa en relación con las directivas comunitarias sobre medio ambiente—. <sup>54</sup>

NOM-007-CNA-1997. Requisitos de seguridad para la construcción y operación de tanques para agua. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 1999.

NOM-008-CNA-1998. Regaderas empleadas en el aseo corporal. Especificaciones y métodos de prueba. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 2001.

NOM-009-CNA-1998. Inodoros para uso sanitario. Especificaciones y métodos de prueba. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2001.

NOM-010-CNA-2000. Válvula de admisión y válvula de descarga para tanque de inodoro. Especificaciones y métodos de prueba.

NOM-011-CNA-2000. Conservación del recurso agua. Establece las especificaciones y el método para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de abril de 2002.

NOM-013-CNA-2000. Redes de distribución de agua potable. Especificaciones de hermeticidad y métodos de prueba. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de febrero de 2004.

NOM-013-CNA-2000. Redes de distribución de agua potable. Especificaciones de hermeticidad y métodos de prueba. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de febrero de 2004.

<sup>54</sup> Las disposiciones jurídicas en las que se ha basado la política ambiental comunitaria, y en especial las directivas, han experimentado un notable déficit de ejecución por parte de los Estados miembros. Como advierten los estudios anuales sobre la aplicación y el control de la puesta en práctica del derecho comunitario de medio ambiente (véase el documento correspondiente a 2003 en SEC (2004) 1025), más de un tercio de los casos de infracción examinados por la Comisión Europea tienen lugar en el sector del medio ambiente. La Comisión recibe cada año más de 500 nuevas denuncias por incumplimiento de la legislación medioambiental: tanto por no incorporación a tiempo (no comunicación) al derecho nacional de las directivas de medio ambiente, por incorporación incorrecta de las directivas (no conformidad) como por casos en los que los Estados miembros han incumplido las obligaciones «secundarias» impuestas por las directivas (aplicación hori-



Entre las competencias de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en materia hidráulica destaca el organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia; administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional, y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas.

También corresponde a la Secretaría estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación; regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial; manejar el sistema hidrológico del valle de México; controlar los ríos y demás corrientes, y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones; organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; e intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales; así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal.

zontal incorrecta); por ejemplo, no respetando los plazos de presentación de determinados planes, el envío de datos o la designación de las zonas protegidas.

En fin, la Secretaría otorga contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconoce derechos, según corresponda, en materia de aguas y ejecutar las obras hidráulicas que deriven en tratados internacionales.

El secretario del Medio Ambiente (cargo equivalente al de ministro en España) tiene entre sus facultades en materia de aguas, proponer al Ejecutivo Federal la política hídrica del país; proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de ley, reglamentos, decretos y acuerdos relativos al sector; suscribir los instrumentos internacionales que de acuerdo con la Ley sean de su competencia, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, e implementa lineamientos y estrategias para el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de aguas.

Corresponde al secretario, expedir las normas oficiales mexicanas en materia hídrica en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, a propuesta de la CNA.

Además de ser el presidente del Consejo Técnico de la CNA, ostenta las que en materia hídrica le asignen específicamente las disposiciones legales, así como aquellas que le delegue el titular del Ejecutivo federal.

### 3. *Comisión Nacional del Agua*

#### *A. Antecedentes y evolución desde su creación en 1989.*

##### *Su dependencia de la Secretaría de Medio Ambiente desde 1994*

Se puede decir que la Comisión Nacional del Agua es, en rango jerárquico, el tercer órgano administrativo en materia de aguas en México, detrás del Poder Ejecutivo Federal y de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Sin embargo, en la práctica es el principal y alrededor del cual gira todo el derecho de aguas en el país.

Dentro de las instituciones que antecedieron a la Comisión Nacional del Agua destacan la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización, creada en 1917; la Comisión Nacional de Irrigación, en 1926; la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en 1946, y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, creada en 1976.

La Comisión Nacional del Agua, CNA (de ahora en adelante utilizaremos la abreviatura por la que más se conoce a la institución),<sup>55</sup> fue creada en 1989 como organismo descentralizado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

En 1994 la CNA, conservando su carácter de organismo descentralizado, se transfiere de la organización administrativa agrícola a la medioambiental (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Semarnap. Desde 2000, depende de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales –Semarnat—, también como un órgano desconcentrado). Esta reubicación merece una valoración positiva, al resaltar la importancia de la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales, de los cuales forma parte el agua. Al tiempo, se fortaleció el ejercicio de la autoridad de la CNA al no estar ya relacionada con los usos sectoriales del agua.<sup>56</sup>

De esta forma, México superó el enfoque sectorial que predomina todavía en la mayoría de los países de América Latina en relación con los sistemas administrativos de gestión del agua.<sup>57</sup>

Posteriormente, la CNA se transformó poco a poco de un organismo principalmente orientado hacia la construcción y la operación directa de grandes obras, hacia una estructura cuya función predominante es de carácter normativo en cuanto a la administración del agua, así como de apoyo técnico especializando a las autoridades locales para que pudieran efectuar acciones de tipo construcción/operación de infraestructura.

<sup>55</sup> Las siglas CNA de la Comisión Nacional del Agua se venían utilizando desde su creación. Sin embargo, a partir de 2004 se han cambiado sus siglas por las de Conagua, pese a que la reforma de la Ley de Aguas Nacionales en ese mismo año no haga referencia alguna a la modificación del nombre.

<sup>56</sup> Véase Semarnap (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), “Programa hidráulico 1995-2000”, 2006 (disponible en Internet: <http://www.semarnap.gob.mx/gestion/Planes/progsect/hidra.htm>).

<sup>57</sup> INELA (Instituto de Economía, Legislación y Administración del Agua), *Administración hídrica en América Latina*, Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas (INCYTH), Mendoza (Argentina), 1976.

Al respecto pueden consultarse también los trabajos de CEPAL, *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 71, LC/G.1523-P, Santiago de Chile (Chile), 1989, y *Recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua: de Mar del Plata a París*, LC/R.1865, Santiago de Chile, 1998 (disponible en Internet: <http://www.eclac.org/publicaciones/MedioAmbiente/5/lcr1865/lcr1865s.pdf>).

La CNA, de esta manera, descentralizó sus tareas, funciones y facultades hacia trece dependencias regionales, que corresponden a las grandes regiones hidrográficas donde se tratan todas las acciones de competencia federal en el marco de sus territorios respectivos. Aparentemente descentralizó sus funciones hacia los gobiernos de los estados federales, los municipios y la sociedad civil organizada. Se llevó a cabo la coordinación de políticas y programas hidráulicos entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) con la idea de desarrollar la concertación con los usuarios, y se emprendió un esfuerzo importante de instalación y organización de consejos de cuenca (que serán objeto de estudio más adelante).

En 1997, la CNA inició la instalación de 25 consejos de cuenca y de 62 comités técnicos sobre aguas subterráneas organizados en torno a los acuíferos.

En abril de 2003 se llegó a proponer un proyecto de reformas de la Ley de Aguas Nacionales (1992); sin embargo, el presidente Vicente Fox suspendió el progreso de este proyecto, el cual consagraba la descentralización de la CNA liberándola por completo de la tutela de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El Proyecto también institucionalizaba la transformación de las trece gerencias regionales en organismos de cuenca con una fuerte autonomía de gestión administrativa y financiera.

Sin embargo, en ese mismo año, en diciembre, un nuevo proyecto de ley fue aprobado, que se publicó el 29 de abril de 2004. En el texto finalmente aprobado, la CNA quedó adscrita a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se ratificó la creación de los trece organismos de cuenca y se realizaron otras reformas institucionales que veremos a continuación.

#### *B. Organización y funciones. Su autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión*

La CNA, como agencia federal encargada de administrar el agua de la nación y coordinar programas de inversión, es definida por la propia Ley de Aguas como

Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de Derecho Público en materia de

gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad que conforme a esta ley corresponde tanto a ésta como a los órganos de autoridad a que la misma se refiere (apartado XII del artículo 3).

Asimismo, la ley señala que la CNA —que actúa con autonomía técnica, administrativa, presupuestal y ejecutiva en el manejo de los recursos que se le destinen y de los bienes que tenga,<sup>58</sup> así como con autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas y presupuesto (apartado XXXVII del artículo 9)— se regula conforme a las disposiciones de la norma y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su Reglamento Interior.

El gobierno de México, para poder servirse de órganos auxiliares en su administración, crea órganos desconcentrados, como es el caso de la CNA, el cual depende jerárquicamente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, basándose en lo que la misma ley establece (otro tanto ocurre con los organismos de cuenca).

<sup>58</sup> La Ley General de Bienes Nacionales hace una enumeración de los bienes destinados a un servicio público, con arreglo a dos criterios; uno se refiere a los bienes destinados a la residencia de los poderes públicos, y el otro, a los bienes destinados a atender concretamente ciertas necesidades públicas cuya satisfacción está encomendada al Estado; entre estos últimos se encuentran los bienes que son propiedad del Estado y que se destinan a la prestación de servicios públicos; los que configuran un patrimonio estatal de afectación en cuanto que son asignados, sin transmitir la propiedad, a los organismos descentralizados para permitirles que cumplan con sus fines, que son algunos de los que tiene el Estado y, además, los adquiridos por los organismos descentralizados y que, por ende, ingresaron a su patrimonio, siempre que en ambos casos se destinen a infraestructura, reservas y unidades industriales, o sean asignados a la exploración, transformación o distribución de recursos naturales y prestación de servicios, o sean utilizados en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetivos, siempre que éstos se relacionen con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios, o sean utilizados en la prestación de un servicio público, dejando por ello de ser propiedad de los organismos descentralizados para incorporarse a la Federación como bienes del dominio público, siendo necesario que se desincorporen del patrimonio nacional para que puedan ser objeto de apropiación por parte de los particulares o de alguna institución u organismo público (Suprema Corte de Justicia, Novena Época, Pleno. Amparo en revisión 804/94. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, t. V, marzo de 1997. Tesis P. XL VI/97. p. 88).

Como expone la Suprema Corte de Justicia (Novena Época, Pleno, Amparo en revisión 2616/98),<sup>59</sup> haciendo un análisis histórico de la evolución del Estado liberal de derecho al Estado social:

El artículo 90 constitucional consigna las bases de la administración pública federal, al señalar que ésta será centralizada y paraestatal remitiendo a la ley orgánica que expida el Congreso, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo entre las secretarías de Estado y departamentos administrativos y sentará los principios generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Este dispositivo constitucional y, entre otros, los artículos 1o., 3o., 45, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria de este dispositivo constitucional, y 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, dan sustento jurídico a los organismos descentralizados que forman parte de la administración pública paraestatal. Efectivamente, las atribuciones del estado mexicano se han incrementado con el tiempo. De un estado de derecho pasamos a un estado social de derecho, en el que el crecimiento de la colectividad y concomitantemente de los problemas y necesidades de ésta suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades, tanto de prestación de servicios como de producción y comercialización de productos.

En este sentido, en la década de los ochenta se advierten profundos cambios constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del Estado en materia económica. Consecuentemente, la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal formada, entre otros entes, por los organismos descentralizados. Con el objeto de dar coherencia y lograr el cumplimiento de la función administrativa encomendada al Poder Ejecutivo, la administración pública se organiza de dos formas: la centralizada y la paraestatal. La administración pública centralizada se presenta como una estructura de órganos en niveles diversos, dependientes unos de otros en una relación de jerarquía presidida por un jefe máximo, en el nivel federal encarnado en el presidente de la República y, en el local, en los gobernadores de los Estados. La administración pública paraestatal y, concretamente, los organismos descentralizados, se encuentran desvinculados en diverso grado de la administración central, a los que se encomienda el desempeño de algunas tareas administrativas por motivos de servicio, colaboración o por región. En este orden de ideas, los or-

<sup>59</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, diciembre de 1999, Tesis P.XCII/99. p. 21.

ganismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo en tanto que son competentes de la administración pública, cuyo objeto general es auxiliarlo en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de asuntos del orden administrativo, pero que tienen objetos específicos diversos, a saber los que refiere el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

De acuerdo con lo señalado en la Constitución Política de México en su artículo 90

la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

A su vez, el artículo 17 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, cuando hace referencia a la organización de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, señala que

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

El principal objeto de la Comisión Nacional del Agua, de acuerdo con la LAN, es ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el órgano superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.

Para ejercer sus facultades, la CNA se organiza en dos modalidades: A) El nivel nacional, y B) El nivel regional hidrológico-administrativo.

En el nivel nacional, sus titulares ejercerán en todo el territorio nacional las atribuciones que les confiere la ley, y en el nivel regional hidrológico-administrativo sus atribuciones, funciones y actividades específicas en materia operativa, ejecutiva, administrativa y jurídica, relativas al ám-

bito federal en materia de aguas nacionales y su gestión, se realizarán a través de los organismos de cuenca.

Respecto a las facultades de la CNA en el nivel nacional —hasta 54 facultades recoge el artículo 9, LAN—, hay que resaltar que ejerce la autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional. Así, la Comisión ostenta las funciones políticas más importantes en materia hidráulica, como son formular la política hídrica nacional y proponerla al titular del Poder Ejecutivo Federal; integrar, formular y proponer al titular del Poder Ejecutivo Federal, el programa nacional hídrico; emitir disposiciones de carácter general en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, y proponer a la Secretaría las normas oficiales mexicanas en materia hídrica (apartados II, III, VI y XXXI del artículo 9, LAN).

Por otra parte, corresponden a la CNA, funciones en materia de obras hidráulicas, que fueran el origen de su creación en 1989. Así, puede apoyar, otorgar concesiones, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen con recursos totales o parciales de la federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con el gobierno del Distrito Federal, con gobiernos de los estados que correspondan y, por medio de éstos, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras.

Sus potestades en materia hídrica llegan a poder operar, conservar y mantener obras y servicios hidráulicos rurales y urbanos en casos de seguridad nacional o de carácter estratégico, de conformidad con las leyes en la materia; fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reutilización en el territorio nacional; fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado; los de saneamiento, tratamiento y reutilización de aguas; los de riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones; contratar, concesionar o descentralizar la prestación de los servicios que sean de su competencia o que así convenga con los gobiernos estatales y, por conducto de éstos, con los municipales, o con terceros.

La CNA propondrá al titular del Poder Ejecutivo Federal, el establecimiento de distritos de riego y, en su caso, la expropiación de los bienes inmuebles correspondientes. En este sentido, también le corresponde regular los servicios de riego en distritos y unidades de riego en el territorio nacional, e integrar, con el concurso de sus organismos de cuenca, los



censos de infraestructura, los volúmenes entregados y aprovechados, así como los padrones de usuarios, el estado que guarda la infraestructura y los servicios.

Pese a que la propia Ley de Aguas advierte que las competencias de la CNA no afectarán “los procesos de descentralización y desconcentración de atribuciones y actividades del ámbito federal, ni las disposiciones, facultades y responsabilidades estatales y municipales, así como de asociaciones, sociedades y otras organizaciones de usuarios de riego” (apartado 16 del artículo 9), no cabe duda de que las atribuciones competenciales de la institución contradicen en muchos casos la pretendida descentralización.

La CNA administra y custodia las aguas nacionales y los bienes nacionales, y preserva y controla la calidad de las mismas, en el ámbito nacional, y establece las prioridades nacionales en lo concerniente a la administración y gestión de las aguas nacionales y de los bienes nacionales.

Además, expide títulos de concesión, asignación o permiso de descarga, reconoce derechos y lleva el Registro Público de Derechos de Agua.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> El Registro Público de Derechos de Agua es definido por la Ley de Aguas como el “Registro que proporciona información y seguridad jurídica a los usuarios de aguas nacionales y bienes inherentes a través de la inscripción de los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga, así como las modificaciones que se efectúen en las características de los mismos”.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la LAN, dicho registro se llevará tanto por la CNA como por los organismos de cuenca, ya sea a nivel nacional o en las regiones hidrológico-administrativas, respectivamente, y en ellos se inscribirán los títulos de concesión y asignación de aguas nacionales, y sus bienes públicos inherentes, así como los permisos de descarga de aguas residuales establecidos; las prórrogas concedidas en relación con las concesiones, asignaciones y permisos; las modificaciones y rectificaciones en las características de los títulos y actos registrados; la transmisión de los títulos de concesión; la suspensión, revocación o terminación de los títulos enunciados, y las referencias que se requieran de los actos y contratos relativos a la transmisión de su titularidad; las sentencias definitivas de los tribunales judiciales y administrativos, en las que se ordene la modificación, cancelación o rectificación de los títulos de concesión o asignación, siempre que dichas sentencias sean notificadas por el órgano jurisdiccional, por la autoridad competente o presentadas por los interesados ante la CNA o el organismo de cuenca que corresponda; las resoluciones emitidas por el titular del Ejecutivo Federal o por el Tribunal Superior Agrario que amplíen o doten de agua, previa la emisión del título de concesión por la “Autoridad del Agua”; los padrones de usuarios de los distritos de riego, debidamente actualizados; los estudios de disponibilidad de agua referidos en el artículo 19 bis y otras disposiciones contenidas en la LAN, y las zonas reglamentadas, de veda y declaratorias de reserva de aguas nacionales.

También opera como árbitro en la prevención, mitigación y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión, y analizar y resolver, con el concurso de las partes que correspondan, los problemas y conflictos derivados de la explotación, uso, aprovechamiento o conservación de las aguas nacionales entre los usos y usuarios.

De acuerdo con el artículo 9-XXXIII, le corresponde a la CNA emitir la normativa a que deberán apegarse los organismos de cuenca en el ejercicio de sus funciones, en congruencia con las disposiciones contenidas en la Ley de Aguas, incluyendo la administración de los recursos que se les destinen y verificar su cumplimiento.

Las competencias de la CNA se extienden incluso al ámbito internacional, ya que puede celebrar convenios con entidades o instituciones extranjeras y organismos afines para la asistencia y cooperación técnica, intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos y funciones, e intercambio y capacitación de recursos humanos especializados, bajo los principios de reciprocidad y beneficios comunes, en el marco de los convenios y acuerdos que suscriban la Secretaría de Relaciones Exteriores y la propia CAN (a través de su Secretaría), con otros países, con el propósito de fomentar la cooperación técnica, científica y administrativa en materia de recursos hídricos y su gestión integrada.

También puede 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.

Incluso tiene la competencia para atender los asuntos y proyectos estratégicos y de seguridad nacional en materia hídrica (apartado VII del artículo 9). En situaciones de emergencia, escasez extrema, o sobreexplotación, puede tomar las medidas necesarias para garantizar el abastecimiento del uso doméstico y público urbano, a través de la expedición de acuerdos de carácter general; cuando estas acciones pudieran afectar los derechos de concesionarios y asignatarios de aguas nacionales, concertar con los interesados las medidas que correspondan.

En fin, ejerce las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinen o en los casos que señalen las leyes respectivas, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

Para poder cumplir con todas estas facultades, la CNA cuenta con un Consejo Técnico, cuyas competencias se analizarán *infra*, y un director general, que dirige y representa legalmente a la Comisión, y cuyas funciones recoge el artículo 12 de la Ley de Aguas, si bien las mismas funciones han sido ampliadas notablemente por el Reglamento Interior de la Ley del 30 de noviembre de 2006.

En efecto, el artículo 8 del Reglamento Interior agrega más facultades al director general de la Comisión, y señala con carácter general que

tendrá facultades para suscribir y autorizar la celebración de acuerdos y bases de coordinación, convenios de coordinación y concertación, acuerdos de colaboración, reasignación y cooperación técnica, así como anexos técnicos y de ejecución, contratos e instrumentos jurídicos de naturaleza análoga en los que la Comisión sea parte y correspondan a la competencia del nivel nacional.

Entre las facultades del director general de la Comisión Nacional del Agua que le otorga el Reglamento se encuentra ejercer la autoridad en lo concerniente a la gestión de los recursos hídricos y a la administración, gestión y custodia de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes; dirigir proyectos, programas, estudios y construcción de obras de infraestructura hidráulica federales, así como la operación, conservación y mantenimiento, tanto de dichas obras como de aquellas obras y servicios hidráulicos rurales y urbanos que, de conformidad con el Reglamento de la Ley, tengan el carácter de estratégicos, de seguridad nacional o ambos, así como cuando comprendan o afecten a dos o más regiones hidrológico-administrativas, repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas; emitir los actos de autoridad que prevé la Ley, así como los que corresponda tratándose de los asuntos, proyectos, programas, construcción de obras, servicios y acciones que se señalan en los incisos anteriores, y establecer programas y acciones para fomentar y apoyar el desarrollo de sistemas de agua potable, alcantarillado, saneamiento, tratamiento y reúso de aguas nacionales, los de riego, temporal tecnificado o de drenaje, y los de control de avenidas y protección contra inundaciones, así como para el aprovechamiento integral del agua, su regulación, control y preservación de su cantidad y calidad.

*C. La desconcentración de funciones a través de las gerencias regionales, creadas con base en criterios hidrológicos y administrativos*

La Comisión Nacional del Agua se divide operativamente en tres grandes áreas:

1. Oficinas centrales
2. Gerencias regionales
3. Gerencias estatales

La sede de las oficinas centrales está ubicada en la ciudad de México, y dentro de sus acciones principales se encuentran: apoyar a las gerencias regionales y estatales en la realización de las acciones necesarias para lograr el uso sustentable del agua en cada región del país, establecer la política y estrategias hidráulicas nacionales, integrar el presupuesto de la institución y vigilar su aplicación, concertar con los organismos financieros nacionales e internacionales los créditos que requiere el sector hidráulico, establecer los programas para apoyar a los municipios en el suministro de los servicios de agua potable y saneamiento en las ciudades y comunidades rurales y para promover el uso eficiente del agua en el riego y la industria.

Las oficinas centrales también establecen la política de recaudación y fiscalización en materia de derechos de agua y permisos de descargas, coordinan las modificaciones que se requieran a la Ley de Aguas Nacionales y apoyan su aplicación en el país, elaborando las normas en materia hidráulica. A nivel central opera el servicio meteorológico nacional, que mantiene una relación estrecha con el H. Congreso de la Unión; se atiende a los medios de comunicación nacionales y se relaciona con las dependencias federales para trabajar en forma conjunta en acciones que benefician al sector hidráulico.

Las gerencias regionales son las responsables de administrar y preservar las aguas nacionales en cada una de las trece regiones hidrológico-administrativas en que se ha dividido el país. Las regiones hidrológico-administrativas están formadas por la agrupación de regiones hidrológicas conservando municipios completos; es decir, las regiones se delimitan con criterios tanto hidrológicos como administrativos.

Las regiones y sus sedes, que no aparecían enumeradas en la Ley Federal de Aguas de 1992, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* en 1998.<sup>61</sup>

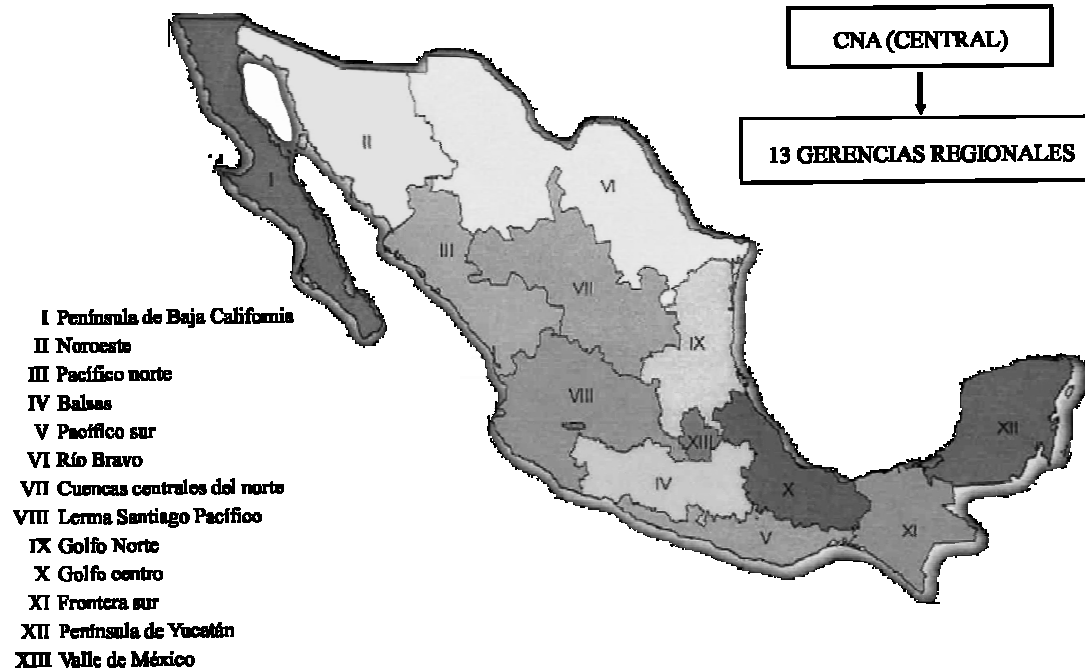
- I. Península de Baja California (Mexicali, Baja California).
- II. Noroeste (Hermosillo, Sonora).
- III. Pacífico norte (Culiacán, Sinaloa).
- IV. Balsas (Cuernavaca, Morelos).
- V. Pacífico sur (Oaxaca, Oaxaca).
- VI. Río Bravo (Monterrey, Nuevo León).
- VII. Cuencas centrales del norte (Torreón, Coahuila).
- VIII. Lerma Santiago Pacífico (Guadalajara, Jalisco).
- IX. Golfo norte (Ciudad Victoria, Tamaulipas).
- X. Golfo centro (Jalapa, Veracruz).
- XI. Frontera sur (Tuxtla Gutiérrez, Chiapas).
- XII. Península de Yucatán (Mérida, Yucatán).
- XIII. Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala (México, Distrito Federal).

Las tareas básicas que se les encomendaron a las regiones eran determinar la disponibilidad del agua, orientar los nuevos polos de desarrollo, lograr el uso sustentable del agua, asegurar la preservación de los acuíferos, garantizar la calidad del agua superficial, llevar a cabo la recaudación en materia de aguas nacionales y sus bienes, solucionar conflictos relacionados con el agua, otorgar concesiones, asignaciones y permisos, promover la cultura del buen uso y preservación del agua, prevenir los riesgos y atender los daños por inundaciones, prevenir los riesgos y atender los efectos por condiciones severas de escasez de agua y operar la infraestructura estratégica.

Además, las gerencias regionales son el vínculo con los gobernadores de las entidades donde se ubican.

<sup>61</sup> El número, lugar y circunscripción territorial de las gerencias regionales de la CNA fueron publicados el 18 de mayo de 1998 en el *Diario Oficial de la Federación* y actualizados el 13 de octubre de 2000.

**México**  
**División hidrológica administrativa por regiones**



Asamblea Constitutiva de la Red de Organismos de Cuencas Transfronterizas  
Thonon-Les-Bains, Francia, Noviembre 2002

Alfredo Mora Magaña  
Comisión Nacional del Agua, México

Desde 2004 se ha impulsado la desconcentración de las funciones de la Comisión Nacional del Agua hacia las gerencias regionales y la descentralización hacia los estados. De esta forma, se asegura un mayor contacto de las instancias de gobierno con los usuarios, lo que repercutirá en una más rápida respuesta a las demandas de la sociedad. A partir de conocer la problemática en cada región, de las causas que la originan y los efectos que produce, la institución ha elaborado los lineamientos estratégicos para el desarrollo hidráulico, a cuyo efecto ha dividido cada región en subregiones.<sup>62</sup>

Ahora bien, tras la previsión de la reforma de la Ley de Aguas de 2004 de creación de organismos de cuenca, el Reglamento Interior de la Ley del 30 de noviembre de 2006 establece que “las Gerencias Regionales con las que actualmente cuenta la Comisión Nacional del Agua, cambiarán su denominación por la de Organismos de Cuenca, y asumirán las atribuciones conferidas a los mismos por la Ley de Aguas Nacionales y este Reglamento” (artículo transitorio tercero).

Por lo que se refiere a las gerencias estatales, éstas tienen que aplicar las políticas, estrategias, programas y acciones de la Comisión en las entidades federativas que les corresponden. Las gerencias estatales son dependientes de la gerencia regional respectiva. Como advierte Jouravlev, aunque el grado de consolidación técnica y administrativa entre las regiones es variable, paulatinamente las gerencias regionales han ido incorporando actividades que eran realizadas desde el nivel central.<sup>63</sup>

*D. El Consejo Técnico de la Comisión. El aumento  
de sus facultades por medio del Reglamento  
Interior de la Ley de Aguas del 30 de noviembre de 2006*

La Comisión Nacional del Agua cuenta con un Consejo Técnico como órgano de apoyo en el despacho de los asuntos de su competencia.

Este Consejo Técnico está integrado por los titulares de siete secretarías: de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo preside; Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de

<sup>62</sup> Comisión Nacional del Agua, *El agua en México: retos y avances*, México, 2000.

<sup>63</sup> Jouravlev, A., *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, núm. 27, ECLAC, julio de 2001, p. 26 (disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/RecursosNaturales/4/LCL1564PE/Lcl1564-P-E.pdf>).

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. 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 federales y a un representante de una organización ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de la CNA (sobre la forma de elección de este último miembro no hacen mención alguna la Ley ni el reglamento).

El Consejo Técnico, 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 federales, de los 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 CNA.

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.<sup>64</sup>

En el artículo 11 de la LAN se mencionan las facultades indelegables que tendrá el Consejo Técnico, que principalmente son aprobar y evaluar los programas y proyectos a cargo de la CNA; aprobar el presupuesto y nombrar y remover, a propuesta del director general, a los directores generales de los organismos de cuenca, así como a los servidores públicos de la CNA de los niveles central y regional hidrológico-administrativo, que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél.

Al Consejo corresponde acordar la creación de consejos de cuenca, así como modificaciones a los existentes.

A través del Reglamento Interior del 30 de noviembre de 2006 se añaden más facultades de las contempladas en la Ley de Aguas Nacionales al Consejo Técnico. Así, el artículo 2 de dicho Reglamento señala que

para el despacho de los asuntos de su competencia, la Comisión contará con el Consejo Técnico a que se refiere la Ley y con un Director General,

<sup>64</sup> Este aspecto ya se ha criticado en otro apartado de este trabajo, ya que dichas convocatorias de las sesiones se reformaron en el Reglamento: de dos meses que contemplaba la Ley pasaron a tres meses con la reforma de 2004.

Por otro lado, también se ha criticado la remisión a un reglamento “interior de la Comisión”, que realiza el artículo 10 de la Ley de Aguas Nacionales.



quien tendrá adscrito, además de las unidades administrativas a que se refiere el presente Reglamento, un Gabinete de Apoyo integrado de conformidad con lo que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y demás disposiciones aplicables.

Entre las facultades otorgadas por el Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua al Consejo Técnico de la Comisión se encuentran conocer de la designación de suplentes por parte de los consejeros propietarios; aprobar en la última sesión del año de que se trate, las fechas en las que habrán de celebrarse sus sesiones ordinarias del año siguiente; autorizar las actas relativas a las sesiones de Consejo, y resolver, a propuesta del director general de la Comisión, sobre la clasificación que deba darse a la información relativa a los asuntos y acuerdos del Consejo, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Este Reglamento también establece en su artículo 4 las atribuciones que le corresponden al presidente de este Consejo Técnico, y al secretario técnico del Consejo. Hay que tener en cuenta que la Ley de Aguas Nacionales 2004 no hace referencia alguna ni al presidente del Consejo Técnico ni al secretario del mismo.

Pues bien, son facultades del presidente, proponer al Consejo las fechas en que habrán de celebrar sus sesiones y convocar a las sesiones del Consejo, ya sean ordinarias o extraordinarias, señalando en el orden del día correspondiente los asuntos a tratar.

Por su parte, son atribuciones del secretario técnico del Consejo, proponer al presidente del Consejo los asuntos a tratar en las sesiones del Consejo, ya sean ordinarias o extraordinarias; informar al Consejo Técnico, del seguimiento y cumplimiento de sus acuerdos, y formular las actas de las sesiones del Consejo, remitirlas para su suscripción a los consejeros, al director general de la Comisión y a los invitados, y suscribir las conjuntamente con el presidente del Consejo.

#### *E. Funcionarios auxiliares de la Comisión*

En el artículo 9 del Reglamento Interior de la Ley de Aguas de 2006 se establece que la Comisión contará, para el despacho de los asuntos de su competencia:

- I. En su nivel nacional, con los subdirectores generales, coordinadores generales, gerentes, coordinadores, subgerentes, jefes de proyecto, jefes de departamento y demás servidores públicos que se requieran en razón de las necesidades del servicio;
- II. En su nivel regional hidrológico-administrativo, con los directores generales de los organismos, directores, coordinadores, subdirectores y jefes de departamento y demás servidores públicos que se requieran en razón de las necesidades del servicio.
- III. En las entidades federativas, con los directores locales, subdirectores, jefes de distrito, residentes de obra, jefes de departamento y titulares de oficinas de la Comisión en dichas entidades, cuando se requiera en razón de las necesidades del servicio.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que estos distintos cargos públicos ejercerán las atribuciones que les confiere el Reglamento y demás disposiciones aplicables, sin perjuicio del ejercicio directo por parte de sus superiores jerárquicos, así como del director general de la Comisión. Por lo demás, precisa el Reglamento que la Comisión contará en su nivel nacional, en el regional hidrológico-administrativo y en las entidades federativas en las que se establezcan direcciones locales, con los demás servidores públicos que se requieran y sean autorizados conforme a las disposiciones aplicables.

#### *4. Los organismos de cuenca y sus limitadas competencias*

##### *A. Su falta de autonomía respecto a la Comisión Nacional del Agua*

La definición de los organismos de cuenca muestra su absoluta dependencia respecto de la CNA. Los organismos son definidos por la Ley de Aguas, tras su reforma de 2004, como “unidad técnica, administrativa y jurídica especializada, con carácter autónomo, adscrita directamente al Titular de la Comisión, cuyas atribuciones se establecen en la presente Ley y sus reglamentos, y cuyos recursos y presupuesto específicos son determinados por la Comisión” (artículo 3-XXXIX).

La CNA es la que decide la organización y funcionamiento de los organismos de cuenca, que tienen el perfil de unidades regionales especializadas para cumplir con sus funciones. El objetivo final es la consecución

ción de la gestión integrada de los recursos hídricos en las cuencas hidrológicas (integrada a su vez por subcuencas y microcuencas) y regiones hidrológicas.<sup>65</sup>

El director general de la Comisión Nacional del Agua tiene incluso competencia, atribuida por el Reglamento Interior del 30 de noviembre de 2006 —artículo 8—,

para resolver los asuntos de la competencia de los Organismos cuando puedan dar lugar o hayan generado conflictos sociales o tengan conocimiento de que han omitido resolverlos dentro de los plazos legalmente establecidos, así como aquellos en los que los Subdirectores Generales, Coordinadores Generales o los Directores Generales de los Organismos se encuentren impedidos, para lo cual se requerirá de acuerdo expreso del Director General.

En el artículo transitorio tercero del Reglamento Interior anteriormente citado se señala que “las Gerencias Regionales con las que actualmente cuenta la Comisión Nacional del Agua, cambiarán su denominación por la de Organismos de Cuenca, y asumirán las atribuciones conferidas a los mismos por la Ley de Aguas Nacionales y este Reglamento”.

<sup>65</sup> Las cuencas hidrológicas son definidas por la LAN como “Unidad del territorio, diferenciada de otras unidades, normalmente delimitada por un parteaguas o divisoria de las aguas —aquella línea poligonal formada por los puntos de mayor elevación en dicha unidad— en donde ocurre el agua en distintas formas, y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red hidrográfica de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aún sin que desemboquen en el mar. En dicho espacio delimitado por una diversidad topográfica, coexisten los recursos agua, suelo, flora, fauna, otros recursos naturales relacionados con estos y el medio ambiente. La cuenca hidrológica conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión de los recursos hídricos. La cuenca hidrológica está a su vez integrada por subcuencas y éstas últimas están integradas por microcuencas”.

Respecto a las regiones hidrológicas, la Ley entiende por tales el “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 municipios. Una o varias regiones hidrológicas integran una región hidrológico-administrativa” (artículo 3, XVI).

En consecuencia:

- I. La Gerencia Regional Península de Baja California, será el Organismo de Cuenca Península de Baja California;
- II. La Gerencia Regional Noroeste, será el Organismo de Cuenca Noroeste;
- III. La Gerencia Regional Pacífico Norte, será el Organismo de Cuenca Pacífico Norte;
- IV. La Gerencia Regional Balsas, será el Organismo de Cuenca Balsas;
- V. La Gerencia Regional Pacífico Sur, será el organismo de Cuenca pacífico Sur;
- VI. La Gerencia Regional Río Bravo, será el Organismo de Cuenca Río Bravo;
- VII. La Gerencia Regional Cuencas Centrales del Norte, será el Organismo de Cuencas Centrales del Norte;
- VIII. La Gerencia Regional Lerma Santiago Pacífico, será el Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico;
- IX. La Gerencia Regional Golfo Norte, será el Organismo de Cuenca Golfo Norte;
- X. La Gerencia Regional Golfo Centro, será el Organismo de Cuenca Golfo Centro;
- XI. La Gerencia Regional Frontera Sur, será el Organismo de Cuenca Frontera Sur;
- XII. La Gerencia Regional Península de Yucatán, será el Organismo de Cuenca Península de Yucatán;
- XIII. La Gerencia Regional Aguas del Calle de México, será el Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México.

Resulta evidente que en este punto el Reglamento Interior de 2006 lleva a cabo una reforma de la Ley de Aguas.

Por otra parte, en el artículo 10 del Reglamento se establece su organización, para mí demasiado burocratizada. En la norma se señala que dichos organismos contarán con una dirección general y un consejo consultivo. Al frente de los organismos habrá un director general, que será designado en la forma prevista por la ley, al que estarán jerárquicamente subordinadas las unidades administrativas que integren el propio organismo.

Estas unidades también contarán con sus propias funciones, las cuales se establecen en este mismo Reglamento Interior.

Los directores generales de los organismos podrán celebrar acuerdos y convenios de coordinación, de concertación y de cooperación técnica, anexos de ejecución, anexos técnicos y contratos, así como cualesquier otro instrumento jurídico de naturaleza análoga; intervendrán en los actos jurídicos en los que el organismo sea parte y emitirán los actos de autoridad que correspondan a sus atribuciones, dentro de su región hidrológico-administrativa, “de conformidad con lo establecido en la Ley, su Reglamento, este ordenamiento, la normativa, lineamientos, criterios y demás disposiciones aplicables, y las que emita el Director General de la Comisión”.

Para la LAN, los organismos de cuenca, al tener un carácter especializado y atribuciones específicas, actuarán con autonomía ejecutiva, técnica y administrativa, en el ejercicio de sus funciones y en el manejo de los bienes y recursos que se les destinen y ejercerán en el ámbito de la cuenca hidrológica o en el agrupamiento de varias cuencas hidrológicas que determine la CNA como de su competencia, las facultades establecidas en la LAN.

El Reglamento Interior de la Ley del 30 de noviembre de 2006 precisa, ante el silencio de la ley en este punto, que la circunscripción territorial de los organismos será determinada por el director general de la Comisión, en la que podrá incluir una o varias regiones hidrológicas y, por tanto, una o más cuencas atendiendo la definición de las regiones hidrológico-administrativas que prevé la ley, además de criterios que consideren a la cuenca hidrológica como la unidad básica de gestión de las aguas nacionales; e incluirá, preferentemente, a la totalidad de los municipios que integren las entidades federativas dentro de las que se encuentren la cuenca o cuencas hidrológicas correspondientes.

#### *B. Se trata de órganos desconcentrados, no de organismos descentralizados*

A pesar de la pretendida por el gobierno mexicano descentralización hidráulica a través de los organismos de cuenca, hay que advertir que en realidad éstos no son sino órganos desconcentrados.

La Constitución Política de México, en su artículo 90, establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme la ley orgánica que expida el Congreso. Así, la Ley Orgánica de Admi-

nistración Pública Federal, cuando hace referencia en su artículo 17 a la organización de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, aclara que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia

las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Este es el caso de los organismos de cuenca, que de acuerdo con lo establecido en la legislación mexicana referida, son órganos desconcentrados jurídicamente, aunque en principio no sean órganos directos y jerárquicamente subordinados a la Secretaría de Medio Ambiente. Señala al efecto la Ley de Aguas, tras su reforma de 2004, en su artículo 12 bis 1, que “Los Organismos de Cuenca, en las regiones hidrológico-administrativas son unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo que esta ley les confiere, adscritas directamente al titular de la Comisión...”.

Los organismos de cuenca están muy lejos, pues, de poder considerarse una forma de descentralizar la gestión del agua; por el contrario, con ellos la CNA ha fortalecido su estatus regional; como ejemplo se puede destacar lo señalado en el párrafo segundo del artículo 9 de la Ley de Aguas de 2004:

La Comisión tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.

En el ejercicio de sus atribuciones, la Ley de Aguas precisa que la Comisión Nacional del Agua se organizará en dos modalidades:

- a. El nivel nacional.
- b. El nivel regional hidrológico-administrativo, a través de sus Organismos de Cuenca.

En resumen, comparto la opinión de Sánchez Meza<sup>66</sup> cuando dice que

lo que tenemos que hacer es reconocer que la reforma legislativa no contribuye a la descentralización de atribuciones a los niveles locales de gobierno. Que lo que tenemos es un fenómeno de desconcentración administrativa, representada por organismos regionales que conservan, respecto a la autoridad central, una clara y expresa subordinación jerárquica, tal como corresponde a un ente desconcentrado. En buena medida, pudiera decirse que lejos de estar en presencia de una auténtica descentralización administrativa, lo que advertimos es que se perfecciona el control centralizado de la política hidráulica en el país, al desconcentrar a nivel regional la presencia del gobierno central con la suma absoluta de las atribuciones en la gestión del agua.

### *C. Organización y funciones*

La integración, estructura, organización, funcionamiento y ámbito de competencia de los organismos de cuenca se establecerán en los reglamentos<sup>67</sup> 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 unidades adscritas a los organismos de cuenca no estarán subordinadas a las unidades adscritas a la Comisión en su nivel nacional, acorde con lo dispuesto en los párrafos anteriores.

Las disposiciones que se emitan para regular la integración, estructura, organización y funcionamiento de los organismos de cuenca, adicionales a las dispuestas en las ya mencionadas aquí, respetando las capacidades y autonomía de los órdenes de gobierno, 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 federales, del Distrito Federal, en su caso, y municipios comprendidos dentro del ámbito territorial de competencia del organismo de cuenca; asimismo, dichas disposiciones se orientarán a ampliar las facilidades de participación y asunción de compromi-

<sup>66</sup> Sánchez Meza, J. J., *¿Se ha descentralizado la gestión del agua en México?*, [www.thirdworldcentre.org](http://www.thirdworldcentre.org), 2006.

<sup>67</sup> La LAN hace alusión a reglamentos de la ley en plural; sin embargo, no existen dos o más reglamentos de esta ley actualmente.

sos por parte de los usuarios de las aguas nacionales de la cuenca o cuencas hidrológicas de que se trate, así como de grupos organizados y representativos de la sociedad.

Los organismos de cuenca tienen hasta 33 facultades reconocidas hoy por la Ley de Aguas (artículo 12 bis, 6), si bien su actuación está siempre condicionada por “los lineamientos que expida la CNA”.

Pues bien, los organismos ejercen dentro de su ámbito territorial de competencia, las atribuciones que conforme a la Ley corresponden a la autoridad en materia hídrica, y formulan y proponen a la CNA la política hídrica regional y los programas hídricos por cuenca hidrológica o por acuífero. Asimismo, tienen la facultad de preservar y controlar la calidad del agua, así como manejar las cuencas hidrológicas y regiones hidrológicas que le correspondan.

También ostentan algunas competencias en materia de obras hidráulicas, ya que les corresponde “programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros”, “apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica, que se realicen con recursos totales o parciales de la federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federales y, por medio de los gobiernos estatales, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras” y “operar, conservar y mantener obras y servicios hidráulicos cuando se declaren de seguridad nacional o de carácter estratégico, cuando así lo disponga “la Comisión” (apartados IV, V y VI del artículo 12 bis 6).

Por otro lado, les corresponde fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, circulación y reúso, para lo cual se coordinarán con los gobiernos de los estados, y a través de éstos, con los municipios.

Sin embargo, en todo momento la Ley de Aguas se cuida de resaltar el carácter condicionado de sus competencias y la necesidad de someterse a la coordinación y supervisión de la CNA. Así, en relación con las obras hidráulicas, señala que “observará las disposiciones que dicte la Autoridad en la materia” (párrafo V del artículo 12 bis 6); al otorgarle las competencias de fomento de los servicios públicos municipales dispone que “esto no afectará las disposiciones, facultades y responsabilidades estatales y municipales en la coordinación y prestación de los servicios referidos” (párrafo VII del artículo 12 bis 6).



El Reglamento Interior de 2006 señala que la Comisión Nacional del Agua ejercerá, en las regiones hidrológico-administrativas, la autoridad en materia de la gestión integrada de los recursos hídricos y la administración de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, a través de los organismos, por lo que éstos estarán adscritos directamente al director general de la Comisión, y tendrán el carácter de autoridades técnicas, operativas, administrativas y jurídicas especializadas dentro de la región hidrológico-administrativa de su circunscripción, determinada por el director general de la Comisión, conforme a lo establecido en el Reglamento.

Los organismos contarán con un consejo consultivo, que además de las atribuciones que le concede la Ley, cuenta con otras tantas otorgadas por el Reglamento Interior de 2006.<sup>68</sup>

A la cabeza de cada uno de los organismos de cuenca está un director general nombrado por el consejo técnico a propuesta del director general de la CNA. El director general de aquélla estará subordinado al director general de ésta.

<sup>68</sup> Para hacerse una idea de la tremenda burocracia del agua en México, basta comprobar los listados de competencias que recoge el Reglamento Interior de 2006, que atribuye a los directores generales de los organismos de cuenca, sin perjuicio de su ejercicio directo por parte del director general de la Comisión, 57 atribuciones. Pero es que los organismos tienen a su cargo:

- La coordinación de proyectos transversales, transparencia e innovación, que tiene 8 facultades.

- La Dirección de Administración, que tiene 30 facultades.

- La Dirección de Administración del Agua, que tiene 33 facultades.

- La Dirección del Registro Público de Derechos de Agua, que tiene 11 facultades.

- La Dirección de Asuntos Jurídicos, que tiene 35 facultades.

- La Dirección de Infraestructura Hidroagrícola, que tiene 33 facultades.

- La Dirección de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, que tiene 33 facultades.

- La Dirección de Programación, que tiene 22 facultades.

- La Dirección Técnica, que tiene 32 facultades.

- La Dirección de Revisión y Liquidación Fiscal, que tiene 39 facultades.

- La Coordinación de Atención a Emergencias y Consejos de Cuenca, que tiene 22 facultades.

- La Subdirección de Comunicación y Atención Social e Institucional, que tiene 20 facultades.

- Las direcciones locales, dentro del territorio de la entidad federativa de su sede, tiene 14 facultades.

- La Unidad Jurídica que se encuentre adscrita a las direcciones locales, que tiene 26 facultades.

Entre las facultades del director general del organismo de cuenca se encuentran el dirigir y representar legalmente al organismo de cuenca; expedir los títulos de concesión, asignación, permisos de descarga, además de los permisos provisionales y “las señaladas en el artículo 12 BIS 6 de la Ley de Aguas que no estén comprendidas en el artículo 12 BIS 3 de la misma” (artículo 12 bis 2.VI).<sup>69</sup>

### *5. El consejo consultivo del organismo de cuenca y su fuerte centralismo*

Cada organismo de cuenca cuenta con un consejo consultivo, que está integrado por representantes designados por los titulares de diez secretarías: de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Energía, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Salud, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de la Comisión Nacional Forestal, así como de la CNA, quien lo presidirá. A su vez, contará con un representante designado por el titular del Poder Ejecutivo estatal (gobernador) por cada uno de los estados federales comprendidos en el ámbito de competencia territorial del organismo de cuenca, así como del Distrito Federal, cuando así corresponda. Por cada estado federal comprendido en el ámbito territorial referido, el consejo consultivo contará con un representante de las presidencias municipales (alcaldes) correspondientes, para lo cual cada estado se encargará de gestionar la determinación del representante requerido. Estos representantes a que hemos hecho referencia en este 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 Consultivo, el cual se organizará y operará conforme a las reglas que expida para tal efecto.

<sup>69</sup> Esta facultad hace referencia a las facultades que le corresponden al consejo consultivo de cada organismo de cuenca contempladas en el artículo 12 bis 3 de la Ley de Aguas.

Por cierto que resulta criticable la numeración de los artículos que hace la LAN de 12 bis, 12 bis 1, y así sucesivamente, hasta el 12 bis 6. Para mí no es lógica, no es costumbre en las leyes mexicanas establecerlo de esta manera, y se hace difícil comprender su razón de ser, porque crea confusión e inseguridad jurídica.

También este Consejo cuenta con un representante designado de entre los representantes de los usuarios ante él o los consejos de cuenca existentes en la región hidrológico-administrativa<sup>70</sup> que corresponda. El representante de los usuarios participa con voz, pero sin voto, y cuenta con un suplente.

Por último, el Consejo tendrá la posibilidad de invitar a sus sesiones a otras dependencias y entidades de las administraciones públicas federal y estatales, si lo considera conveniente; también a los representantes de los municipios, de los usuarios y de la sociedad organizada, los cuales podrán intervenir con voz, pero sin voto.

Las facultades del consejo consultivo de cada organismo de cuenca son:

1. Conocer y acordar la política hídrica regional por cuenca hidrológica, en congruencia con la política hídrica nacional, así como las medidas que permitan la programación hídrica y la acción coordinada entre las dependencias, entidades y organismos de las administraciones públicas federal y estatales, y a través de éstas, las municipales, que deban intervenir en materia de gestión de los recursos hídricos;
2. Conocer los asuntos sobre administración del agua y sobre los bienes y recursos al cargo del organismo de cuenca que corresponda;
3. Conocer los programas del organismo de cuenca, su presupuesto y ejecución, y validar los informes que presente el director general del organismo de cuenca;
4. Proponer los términos para gestionar y concertar los recursos necesarios, incluyendo los de carácter financiero, para la consecución de los programas y acciones en materia hídrica a realizarse en el ámbito de competencia territorial del organismo de cuenca, para lo cual deberá coordinarse con la CNA y observar las disposiciones aplicables que dicte la autoridad en la materia y las leyes y reglamentos correspondientes, y

<sup>70</sup> La región hidrológico-administrativa es definida por la Ley de Aguas como “Área territorial definida de acuerdo con criterios hidrológicos, integrada por una o varias regiones hidrológicas, en la cual se considera a la cuenca hidrológica como la unidad básica para la gestión de los recursos hídricos y el municipio representa, como en otros instrumentos jurídicos, la unidad mínima de gestión administrativa en el país” (artículo 3.XVI.b).

5. Los demás que se señalen en la Ley de Aguas o en sus reglamentos y las que el propio Consejo Consultivo considere necesarias para el cumplimiento de sus facultades.

## 6. *Los consejos de cuenca*

### *A. Antecedentes históricos de los consejos de cuenca*

Se puede decir que en México surge la idea de gestionar los recursos hídricos tomando como referencia la cuenca hidrográfica en 1946, cuando la Secretaría de Recursos Hidráulicos estimó conveniente que fuera una autoridad única la que coordinara los múltiples aprovechamientos de las obras hidráulicas.<sup>71</sup>

Comenzó una época (1977) para desarrollar programas integrales, en los que se recomendará la construcción de obras hidráulicas, infraestructura, y así también poder aprovechar las superficies de las tierras de temporal y de recursos forestales. Se hizo necesario crear una serie de comisiones de cuenca en los principales ríos del país con el objetivo de planear, diseñar y construir las obras requeridas. Dichas comisiones tuvieron su mayor auge en los años de 1950 a 1960. Fue en este tiempo cuando han existido más inversiones en este sector. Sin embargo, esta situación se terminó a finales de 1970, lo que trajo como consecuencia que las comisiones de cuenca desaparecieran.

Por otro lado, tenemos que señalar que la administración centralizada, tomando como eje la infraestructura hidráulica, que se había adoptado en este sector con la creación de la Comisión Nacional de Irrigación en 1926, no tuvo ninguna reforma cuando se crearon las comisiones de cuenca. Podríamos decir que las comisiones permitieron mejorar la planeación y la construcción de proyectos hidráulicos. Esta mejora permitió que las obras con diversos objetivos comenzaran a desarrollarse. Respecto a la planeación, consideró la posibilidad de las obras dentro de la cuenca, y la forma en que las obras podían potenciar o minimizar los beneficios de éstas que podían estar asociadas al proyecto. A pesar de que las comisiones trataron de ser instancias a través de las cuales se diera

<sup>71</sup> Me atrevo a decir que existen similitudes con la evolución seguida en España por las confederaciones hidrográficas, cuyo antecedente fue la etapa en que la administración se basaba en la construcción de obras hidráulicas.

una administración unificada del agua en las cuencas, los objetivos no se pudieron alcanzar.

A finales de los años ochenta la situación hídrica fue empeorando en varios aspectos: escasez de agua en la mayor parte del país, se carecía de un uso eficiente del agua, no había actuaciones de saneamiento, etcétera, todo esto más la falta de planificación en los asentamientos humanos y cuestiones económicas hicieron que sobre todo en las regiones del norte y centro de México fuera aún peor.

En virtud de que las cuencas de Lerma y Chapala, ubicadas en el centro y norte del país, representan el 2% de todo el territorio nacional, y sobre todo porque geográficamente abarcan los estados de México, Querétaro, Guanajuato, Michoacán y Jalisco, territorios claves para el desarrollo de México, por ser los principales polos industriales y económicos del país (junto al Distrito Federal y Nuevo León), en 1989 se decide realizar un diagnóstico de la situación de las cuencas, dando como resultado sobre todo una escasez de agua y un fuerte nivel de contaminación y degradación ambiental. El 1o. de abril de ese mismo año el gobierno federal y los estados involucrados firmaron un acuerdo, en el cual se comprometieron fundamentalmente a establecer nuevas reglas para la distribución del agua, incrementar su uso eficiente y conservar los recursos de la cuenca. Para llevar a cabo este acuerdo decidieron crear un Comité Consultivo (sólo con participación del gobierno federal y de los gobiernos estatales) encargado de evaluar los avances, y un grupo técnico de trabajo, que se encargaba de realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos.

Hay que recordar, en relación con el marco jurídico de la época en cuestión, que en 1988 se expidió en el país la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que en su artículo 157 establece como obligatoria la participación social en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales. Asimismo, en 1992 se aprobó la Ley de Aguas Nacionales, en cuyo artículo 13 se establece al Consejo de Cuenca como instancia de coordinación y concertación entre la CNA, las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica, con objeto de formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos, y la preservación de los recursos de la cuenca.

Después de la previsión legislativa, en 1993, el Consejo Consultivo se convirtió en el Consejo de Cuenca Lerma-Chapala, que fue el primero creado en México.

En 1994 se creó el de la Cuenca del Río Bravo o Grande, con la finalidad principal de establecer políticas eficientes para la asignación del agua, así como establecer programas para el saneamiento de los cuerpos de agua de la cuenca; todo esto, por supuesto, con la coordinación de Estados Unidos.

También en 1994 se expidió el reglamento de la LAN de 1992, donde se reguló quiénes integraban el Consejo de Cuenca.<sup>72</sup>

Entre diciembre de 1997 y noviembre de 2000 se aceleró la instalación de los consejos de cuenca. A tal efecto desarrolló un papel importante la creación en 1997 de la Coordinación de Consejos de Cuenca (CCC), que favoreció la homogeneidad en cuanto a su formación. En la actualidad ya se han instalado 25 consejos de cuenca, de un total de 26, quedando pendiente de constituirse el denominado Costa Pacífico Centro.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> En aquella época se constituía por: 1. Entidades federales (los titulares de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Comisión Nacional del Agua, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Salud y de Pesca). 2. Entidades estatales (los gobernadores de los estados involucrados en el ámbito del consejo de cuenca). 3. Seis vocales (como máximo), representantes de los usuarios que corresponden a cada uno de los usos, dentro del ámbito territorial del consejo de cuenca respectivo.

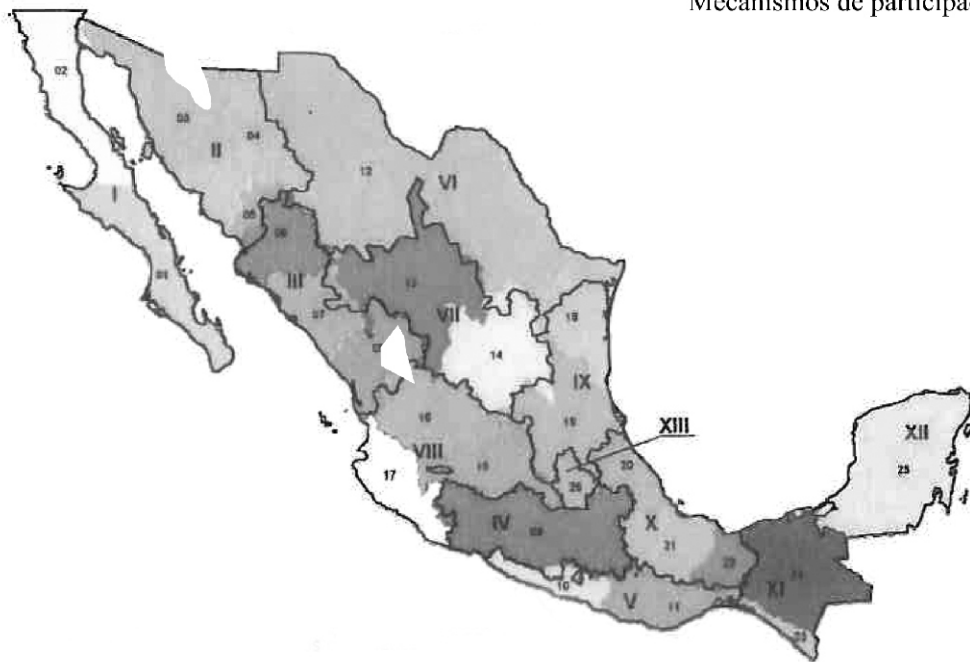
Todos los representantes contaban con voz y voto, excepto los titulares de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Comisión Nacional del Agua. El primero fungía como presidente del Consejo; el segundo, como secretario, supliendo las ausencias del presidente.

Todos los representantes tenían la facultad de nombrar suplentes en caso necesario; también, si el consejo consideraba conveniente, podían invitar a sus sesiones a otras dependencias y entidades del gobierno federal o de los gobiernos estatales y de los ayuntamientos, así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considerara conveniente para su mejor funcionamiento. Sin embargo, el Reglamento no estableció si podían tener voz y/o voto en las respectivas sesiones.

<sup>73</sup> Véase Semarnat y Conagua, *Estadísticas del agua en México 2006. Sistema Nacional de Información sobre Cantidad, Calidad, Usos y Conservación del Agua*, 4a. ed., México, 2006, p. 134.

## Consejos de la Cuenca (Situación al 30 de septiembre de 2004)

Mecanismos de participación



Fuente: Gerencia de Consejos de Cuenca. CGGR. CNA.

Sin embargo, el grado de consolidación de los consejos de cuenca y sus organizaciones auxiliares es muy variable.<sup>74</sup>

### B. *La influencia francesa en su creación*

Si bien es cierto que la creación de los consejos de cuenca se inscribe dentro de la descentralización de funciones que el gobierno federal comenzó en los años ochenta y noventa,<sup>75</sup> hay que resaltar la decisiva influencia francesa en su diseño, que está basado en el sistema francés de gestión del agua.

Las agencias francesas del agua se fundaron legalmente mediante una ley, que entró en vigor el 16 de diciembre de 1964, reformada en 1992, y constituye la principal legislación de Francia en materia del agua.

La ley dividió al país en seis cuencas, cada una con un cuerpo consultor (comité de la cuenca) y un cuerpo ejecutivo (agencia del agua). La norma fomentó la aplicación de un innovador sistema de tarifas establecidas por los comités de las cuencas. Esta configuración se diseñó primero para facilitar las operaciones de interés común en la cuenca completa (o sea, para ayudar a controlar la contaminación del agua), y segundo, para permitir el acceso general a los recursos disponibles en suficiente cantidad y calidad para su uso, mientras se protege dicho patrimonio.

La creación de esas agencias del agua tiene su origen en un debate en el Senado como resultado de la nueva comprensión de que los problemas relativos al agua sólo se pueden resolver en la escala de la unidad geográfica natural, que en este caso es la cuenca.<sup>76</sup> La idea era fomentar el diálogo, promover una visión integral de la cuenca y obtener fondos para implantar los proyectos. Las agencias también recibieron los medios necesarios para ofrecer incentivos; por ejemplo, en forma de cargos pagados por los usuarios y contaminadores en relación con el volumen de agua usada y el grado de contaminación causado. Cada agencia podrá asignar los subsidios para apoyar proyectos relacionados con la limpieza,

<sup>74</sup> Jouravlev, A., *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, núm. 27. ECLAC, julio de 2001, p. 43 (<http://www.eclac.cl/publicaciones/RecursosNaturales/4/LCL1564PE/Lcl1564-P-E.pdf>).

<sup>75</sup> *Los consejos del agua en México*, [www.thirdworldcentre.org](http://www.thirdworldcentre.org), México, 2001.

<sup>76</sup> Véase al respecto Oficina Internacional del Agua, *La organización de la gestión del agua en Francia*, [www.oieau.fr](http://www.oieau.fr), y *Organización de la gestión del agua a nivel departamental*, [www.eau-international-france.fr](http://www.eau-international-france.fr).



tratamiento, conservación, reciclamiento, buen manejo del agua o desarrollo de instalaciones.

La agencia es dirigida por un consejo de administración, que comprende ocho representantes de las colectividades territoriales, ocho representantes de las diferentes categorías de usuarios, ocho representantes del Estado, un representante del personal de la Agencia. El presidente del consejo de administración y el director de la agencia son nombrados por el gobierno.<sup>77</sup>

Pues bien, cabe resaltar que desde 1986 ha existido en México un asesoramiento técnico francés, y desde que se creó la Comisión Nacional del Agua en 1989 la institución ha recibido apoyo de la cooperación francesa. Esta colaboración permitió también trabajar conjuntamente en la implementación y construcción de un Centro Mexicano de Capacitación en Agua y Saneamiento, que fue inaugurado en septiembre de 2000, y tiene por objeto proporcionar capacitación al personal técnico de los organismos operadores de los sistemas de distribución y tratamiento de agua en México.<sup>78</sup>

En marzo de 2001, una estrategia interministerial para las acciones internacionales de Francia en el tema del agua propuso enfocar la cooperación hacia el apoyo institucional para la gestión integral de los recursos hídricos por cuenca hidrográfica.

En mayo de 2001 se organizó el “Primer encuentro franco-mexicano sobre gestión del agua”, el cual reunió a ejecutivos de la CNA y expertos franceses de las agencias del agua y del Office International de l’Eau (OIEau-Oficina Internacional del Agua). A finales de 2001 y en junio de 2002, delegaciones mexicanas viajaron a Francia para efectuar diferentes visitas en las agencias del agua y en estructuras de capacitación.

A principios de 2003 crecieron las actividades de cooperación, lo cual originó la contratación por parte del Ministerio de Asuntos Extranjeros francés, de un asistente técnico (consultor) en materia de agua trabajando de forma permanente en México.

Otra de las manifestaciones de la cooperación entre Francia y México en materia de aguas viene dada por el desarrollo de programas de cooperación técnica. El artículo 1 del Acuerdo de Cooperación Científica y Técni-

<sup>77</sup> [www.oieau.fr](http://www.oieau.fr) y [www.eau-international-france.fr](http://www.eau-international-france.fr).

<sup>78</sup> Véanse los siguientes portales de Internet: [www.oieau.fr](http://www.oieau.fr), [www.cna.gob.mx](http://www.cna.gob.mx), [www.ird.org.mx](http://www.ird.org.mx), [www.inra.fr](http://www.inra.fr).

ca firmado el 22 de abril de 1965 entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República francesa, señala que “El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa han decidido organizar la cooperación técnica y científica entre los dos Estados, en los campos y según las modalidades que serán posteriormente definidas por medio de arreglos complementarios, en ejecución del presente Acuerdo que les servirá de base”.

Esta cooperación administrativa, científica y técnica ha afectado especialmente a los consejos de cuenca.<sup>79</sup> En ese sentido, cabe destacar el convenio firmado en marzo de 2002 entre la Comisión Nacional del Agua, los gobiernos del Distrito Federal y de los estados federales de Hidalgo y México, integrantes del Consejo de Cuenca del valle de México, y la Agencia del Agua Seine-Normandie. Algunos de los objetivos de dicho acuerdo son la promoción del concepto de hermanamiento entre organismos de cuenca y la generalización de esta práctica; el establecimiento y mantenimiento de un programa de cooperación técnica en materia de gestión del agua por cuenca hidrográfica, mediante el intercambio de experiencias en general y la consolidación del Consejo de Cuenca del Valle de México en particular; el intercambio de información de carácter general y de documentación técnica sobre la gestión por cuenca hidrográfica, con la finalidad de fortalecer el desarrollo recíproco de los conocimientos, y la organización de encuentros periódicos de los representantes de las partes que incorpore la representación del Consejo de Cuenca del Valle de México y del Comité de Cuenca Seine-Normandie, así como otras instancias de estas cuencas, a realizarse alternativamente en Francia y en México.

### *C. Definición y facultades de los consejos de cuenca.*

*Su finalidad coordinadora y concertadora. La difícil articulación de sus funciones con las de los organismos de cuenca*

Los consejos de cuenca son definidos por la Ley de Aguas como

Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre la CNA, incluyendo

<sup>79</sup> Véase [www.oieau.fr](http://www.oieau.fr), [www.cna.gob.mx](http://www.cna.gob.mx), y [www.inra.fr](http://www.inra.fr).

el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica (artículo 13).

Se puede decir en consecuencia que el consejo de cuenca es una instancia de coordinación y concertación entre representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal, y los diversos usuarios, que tiene como objetivo principal formular y ejecutar programas para mejorar la administración de las aguas nacionales, desarrollar la infraestructura hidráulica y sus servicios y coadyuvar en la conservación y restauración integral de las cuencas.

La CNA, previo acuerdo con su consejo técnico, establecerá consejos de cuenca con funciones de coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría. Sus competencias están orientadas a formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca.

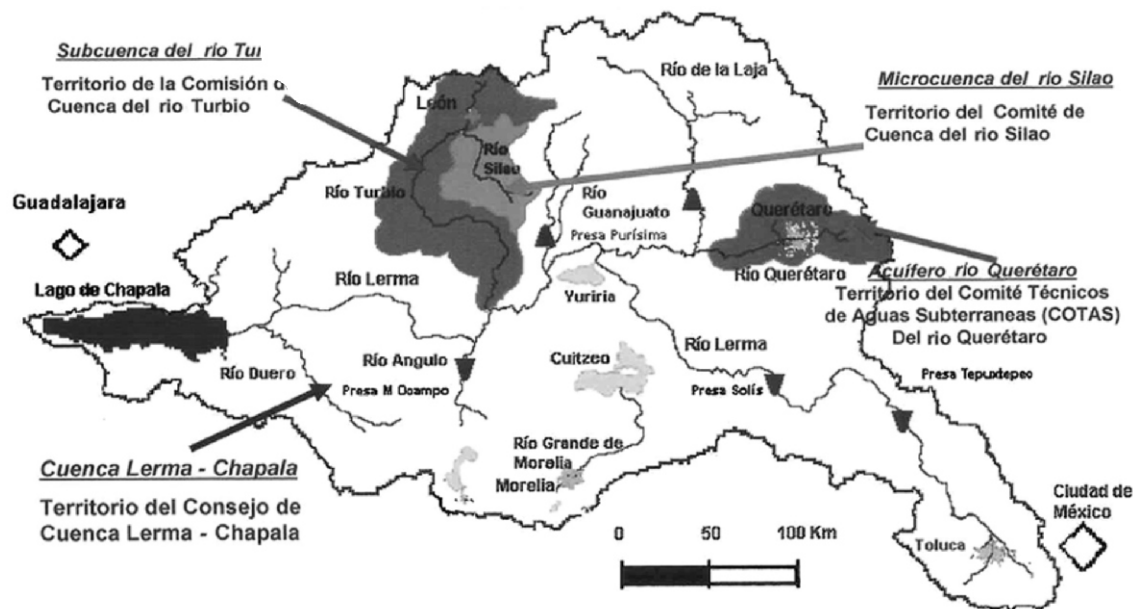
Las facultades de los consejos de cuenca se detallan en el artículo 13 bis 3 de la Ley de Aguas.

Resulta importante destacar la estrecha relación que la LAN quiere establecer entre los consejos de cuenca y los organismos de cuenca, si bien en este punto cabe advertir las dificultades para deslindar las competencias de unas y otras entidades.

A modo de ejemplo, podemos señalar que el Estado de México participa dentro de cuatro consejos de cuenca, como son: Consejo de Cuenca Lerma Chapala, Consejo de Cuenca del Valle de México, Consejo de Cuenca del río Balsas y Consejo de Cuenca del río Pánuco.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> Se puede obtener información al respecto en [www.ccvvm.org.mx/graf/gestion/cuencagraf.gif](http://www.ccvvm.org.mx/graf/gestion/cuencagraf.gif).

## Arreglos de participación social por cuenca, subcuenca, microcuenca y acuífero



Fuente: IV Congreso Ibérico de Gestión del Agua, Tortosa, 2004.

#### *D. Organización interna de los consejos de cuenca*

Después de analizar los antecedentes de los consejos de cuenca nos podemos percatar de que éstos se han creado con muchas dificultades, equivocaciones, etcétera, pero siempre tratando de mejorar la administración hidráulica, aunque en mi opinión con escasos resultados. Prueba de ello es que en 1994 se expidió el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, en el cual se establecen quiénes serán los integrantes de los consejos de cuenca; en 1997 se reformó el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales respecto a los consejos de cuenca, al modificar su estructura interna, reducir el número de participantes del gobierno federal y no limitar el número de representantes de los usuarios con la finalidad de establecer un mayor equilibrio. En 1993 se instaló formalmente el primer consejo de cuenca “Lerma Chapala”. Con posterioridad a las reformas del Reglamento de la LAN, a partir de los años de 1995, 1998 y 1999 se crearon los consejos de cuenca restantes. Hasta la fecha se han instalado 25 consejos de cuenca, de un total de 26, quedando pendiente de constituirse el denominado Costa Pacífico Centro.<sup>81</sup>

Tuvieron que pasar diez años para poder instalar formalmente los consejos de cuenca, y estando aún en proceso de construcción los organismos de cuenca, por lo que creo que la evolución es demasiado lenta en la formación de la organización hidráulica en México.

Señala la LAN vigente que los consejos de cuenca considerarán la pluralidad de intereses, demandas y necesidades en la cuenca o cuencas hidrológicas que correspondan.

Respecto a la estructura actual, cada consejo de cuenca contará con un presidente, un secretario técnico (quien será el director general del organismo de cuenca con voz y voto) y vocales, con voz y voto, que representen a los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) usuarios del agua (organismos prestadores de agua potable y saneamiento) y organizadores de la sociedad, conforme a las siguientes reglas:

<sup>81</sup> Véase Semarnat y Conagua, *Estadísticas del agua en México 2006. Sistema Nacional de Información sobre Cantidad, Calidad, Usos y Conservación del Agua*, 4a. ed., México, 2006, p. 134. Véase también Torregrosa, M. L., “IV Congreso Ibérico sobre gestión y Planificación del Agua Ciencia, Técnica y Ciudadanía: Claves para una gestión sostenible del Agua”, Tortosa, diciembre de 2004 (<http://alojamientos.us.es>).

- Los vocales tendrán una proporción de representación;
- los representantes del gobierno federal serán los que resulten de la fracción IV del artículo 13 bis 2;<sup>82</sup>
- los representantes de los gobiernos estatales y municipales, conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica, como máximo 35%;
- los representantes de usuarios en sus diferentes usos y organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, al menos 50%. Este porcentaje fue establecido por la reforma de la Ley de Aguas de 2004.

El presidente del consejo de cuenca será designado conforme a lo establecido en las normas generales de integración, organización y funcionamiento de esta instancia, y tendrá voz y voto de calidad.

Los consejos de cuenca se establecerán por cada cuenca hidrológica o grupo de cuencas hidrológicas que determine la CNA, lo que constituirá su delimitación territorial.

La Comisión Nacional del Agua considera que es importante la consolidación de los consejos de cuenca, y cree que éstos evolucionarán; además, prevé que en el futuro cuenten con recursos propios para que tengan a su cargo la ejecución de acciones que les beneficie, a partir del principio de “lo del agua al agua”.<sup>83</sup>

Para el ejercicio de las funciones, los consejos de cuenca se auxiliarán de las comisiones de cuenca —cuyo ámbito de acción comúnmente es a nivel de subcuenca o grupo de subcuencas correspondientes a una cuenca hidrológica en particular—, de los comités de cuenca —cuyo ámbito de acción regularmente corresponde a nivel de microcuenca o grupo de microcuencas de una subcuenca específica— y de los comités técnicos de aguas del subsuelo o subterráneas —que desarrollan sus actividades en relación con un acuífero o grupo de acuíferos determinados— que sean necesarios.

Al igual que los consejos de cuenca, las comisiones de cuenca, comités de cuenca y comités técnicos de aguas del subsuelo o subterráneas

<sup>82</sup> Establece que “El Gobierno Federal contará con vocales representantes designados por las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Energía; Economía; salud; y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Los vocales propietarios del Gobierno Federal podrán designar un suplente, con nivel de Director General o de la más elevada jerarquía regional”.

<sup>83</sup> “El agua en México: retos y avances...”, *cit.*, p. 153.

son órganos colegiados de integración mixta, y no están subordinados a la CNA o a los organismos de cuenca.

La naturaleza y disposiciones generales para la creación, integración y funcionamiento de las comisiones de cuenca, comités de cuenca y comités técnicos de aguas subterráneas se establecerán en el reglamento de la LAN. Las características particulares de dichas comisiones y comités quedarán asentadas en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento de dicho Consejo.

Pues bien, el consejo de cuenca contará con al menos cuatro órganos para su funcionamiento:

*a. La asamblea general de usuarios*

La asamblea general de usuarios estará integrada por los representantes de los usuarios del agua de los diferentes usos y de las organizaciones de la sociedad; contará con un presidente de asamblea y un secretario de actas, quienes serán electos de entre sus miembros por los propios asambleístas conforme a las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca. Asimismo, conforme a estas mismas reglas funcionará con periodicidad, sesiones y participantes.

Las disposiciones para determinar la participación de los usuarios del agua de los diferentes usos por Estado federal en el contexto de la cuenca hidrológica o región hidrológica y de las organizaciones de la sociedad ante la asamblea estarán contenidas también en sus reglas generales del consejo de cuenca correspondiente, las cuales considerarán la representatividad de los usos en la cuenca hidrológica o región hidrológica.

En cuanto a las funciones de la asamblea general de usuarios, son las siguientes:

1. Discutir las estrategias, prioridades, políticas, líneas de acción y criterios, para ser considerados en la planeación de corto, mediano y largo plazo de la cuenca hidrológica;
2. Conocer los asuntos relativos a la explotación, uso y aprovechamiento del agua; la concesión, asignación y permisos de descarga; la contaminación y tratamiento del agua; la construcción de obras hidráulicas, y los demás aspectos relativos a la gestión integrada de los recursos hídricos, propuestos por los representantes de los usuarios del agua de los diferentes usos;
3. Coadyuvar con el consejo de cuenca en la vigilancia del cumplimiento del plan hídrico de la cuenca hidrológica;

4. Nombrar sus representantes, que fungirán con el carácter de vocales en el seno del consejo de cuenca;
5. Definir la posición de los usuarios del agua de los distintos usos y de las organizaciones de la sociedad, en relación con los asuntos que elevará la asamblea general al consejo de cuenca.

*b. El comité directivo del consejo de cuenca*

El comité directivo del consejo de cuenca estará integrado por el presidente y secretario técnico del consejo de cuenca.

*c. La comisión de operación y vigilancia del consejo de cuenca*

La comisión de operación y vigilancia del consejo de cuenca, de la que depende un grupo técnico de trabajo mixto y colegiado, se encargará del seguimiento y evaluación del desempeño del consejo de cuenca, grupos de trabajos específicos y otros órganos especializados que requiera el consejo de cuenca para el mejor cumplimiento de su objeto.

*d. La gerencia operativa*

La gerencia operativa ejerce funciones internas de carácter técnico, administrativo y jurídico.

*E. El fracaso de la pretendida descentralización a través de los consejos de cuenca. Visión crítica de la figura y propuestas de mejora del sistema*

Como se ha podido comprobar en las páginas anteriores, la Ley de Aguas atribuye a los consejos de cuenca una función muy limitada, que consiste principalmente en ser un espacio de concertación para dirimir los problemas del agua entre usos y usuarios, pero basado sólo en la buena voluntad de los actores sin ninguna autoridad o fuerza vinculante. Los consejos de cuenca son organismos más virtuales que reales, ya que carecen de recursos humanos, materiales y financieros para su operación y consolidación.<sup>84</sup>

<sup>84</sup> Véanse las críticas al funcionamiento real de la figura en Guerrero Reynoso, “Aportes de la gestión integral del agua”, *Hacia una gestión integral del agua en México: retos y alternativas*, México, Porrúa-Cámara de Diputados federal, 2004.



El proceso de descentralización, en el cual se inscribe la reciente creación y desarrollo de los consejos de cuenca, es un proceso reciente en la administración pública mexicana. Nace como consecuencia de las dificultades planteadas por el centralismo en la toma de las decisiones políticas y administrativas, de modo que la idea de la descentralización nace ligada a la palabra crisis.<sup>85</sup> De esta forma, la descentralización es un proceso nuevo que, sin embargo, iba en contra de la estructura política del Estado que intentaba impulsarlo. Se pueden entender así las contradicciones políticas y legales que surgieron con intentos de descentralización, de los que no fue ajeno el ámbito de la gestión del agua.

Sin embargo, yo me pregunto: ¿existe realmente una descentralización en la administración del agua con la creación de los consejos de cuenca? En mi opinión, se ha intentado, pero no se ha podido lograr, simplemente por el régimen de gobierno centralizado que existe en México. Para que se diera una verdadera descentralización en el país sería necesario con carácter previo reformar la Constitución, para establecer un nuevo régimen muy bien estructurado, y sinceramente creo que eso es imposible, por lo menos a corto o medio plazo.

La descentralización en México se ha utilizado como un medio para plantarle cara a las crisis; sin embargo, la administración pública ha cometido más errores al concentrar demasiadas facultades, las cuales es imposible ejercer con eficiencia. En 1980 comenzó una etapa donde el presidente del gobierno de aquel entonces envió al Congreso de la Unión la iniciativa para reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se concedían nuevas atribuciones a los municipios, con la siguiente fundamentación: “La centralización que en un período anterior permitió que el país acelerara su crecimiento económico y su desarrollo social ha dejado de ser útil y se ha convertido en una severa limitación para el proyecto nacional del país...”.

Por lo que respecta a la descentralización en la gestión del agua con los consejos de cuenca, podemos decir que ya desde 1975 el Plan Nacional Hidráulico aceptó que una mejor opción para aprovechar mejor los recursos hidráulicos era la cuenca, ya que de ella se deriva la unidad de planeación más adecuada, sobre todo porque con ésta se respetarían las etapas que por naturaleza tiene el ciclo hidrológico, por lo cual es posible obtener más disponibilidad del agua.

<sup>85</sup> Castelán, E., *Los consejos de cuenca en México*, cit.

Sin embargo, pasaron casi veinte años sin hacer nada al respecto, y no fue sino hasta la promulgación de la Ley de Aguas de 1992 cuando se crearon los consejos de cuenca en su artículo 13 (único de esta Ley, donde hace mención a la figura) de la siguiente manera:

La Comisión, previo acuerdo de su Consejo Técnico, establecerá consejos de cuenca que serán instancias de coordinación y concertación entre la CNA, las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios de las distintas cuencas hidrológicas, con el objeto de formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca.

Por lo que hace al Reglamento de esta Ley de 1992, en su título segundo, capítulo III, regula su delimitación territorial (que corresponde al área geográfica de la cuenca, artículo 15); su organización interna, como es el director general de la CNA, quien presidirá el consejo, un secretario técnico, el cual carecía de voto, etcétera (artículo 16), y la organización y funcionamiento del consejo (artículo 17).

Los consejos de cuenca creados por la Ley de Aguas Nacionales de 1992 se basaron en la coordinación entre la Federación, los estados y los municipios en materia hidráulica, pero sólo como apoyos, como un ente de consulta para los gobiernos, pero carecieron de facultades ejecutivas. Fueron creados como órganos auxiliares de la federación por lo que hace a la planificación, gestión, control y fiscalización de las acciones a realizar. No fueron instancias con facultades vinculantes, ya que sus resoluciones podían ser admitidas o rechazadas discrecionalmente por el gobierno federal.

A este respecto, comparto la opinión de Sánchez Meza<sup>86</sup> cuando sostiene que “la reforma legislativa de 1992 no aportó, estrictamente hablando, ningún elemento a favor de la descentralización...”.

Por lo tanto, se observa claramente que el gobierno federal nunca ha deseado crear organismos descentralizados *stricto sensu*. Lo único que ha permitido hasta ahora (porque tampoco aporta novedades sustanciales

<sup>86</sup> Sánchez Meza, J. J., *¿Se ha descentralizado la gestión del agua en México?*, México, 2006 ([www.thirdworldcentre.org](http://www.thirdworldcentre.org)).

en este sentido la reforma de 2004) es que exista una coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, pero sin que afecte sus propias facultades, por lo que se puede decir que en materia de la gestión del agua nunca ha existido descentralización administrativa, política o económica.<sup>87</sup>

Antes de la reforma de la Ley de Aguas, en 2004 se aprobaron programas<sup>88</sup> que hablaron en este sector hidráulico de cooperación no con imposiciones o autoritarismo; sin embargo, hemos podido comprobar en las páginas anteriores que con la reforma de la Ley de Aguas en 2004 tampoco se han introducido novedades importantes respecto a los consejos de cuenca.

En su exposición de motivos, la Ley de 2004 señaló que

...es necesario considerar plenamente el reclamo social de que se cambie el estado que guarda la gestión del agua en México, todavía con gran intervención de los niveles centrales en actividades específicas que hace tiempo deberían ser directamente gestionadas en las cuencas del país, en los Estados y en los municipios sin requerir tutela alguna desde el ámbito central... Paulatinamente, México va quedando rebasado por otros países Latinoamericanos con niveles de desarrollo apreciables, como Chile, Argentina, Brasil, Perú y Colombia, debido a las dificultades para desconcentrar y descentralizar la gestión pública del agua.

A pesar de las propuestas en programas de gobierno o discursos políticos, lo único que el legislador propone con la reforma de la Ley de Aguas en 2004 respecto a los que nos interesa, es lo siguiente:

<sup>87</sup> La forma de gobierno de México la establece claramente la Constitución Política en su artículo 40, cuando señala que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. A pesar de que por otro lado el artículo 124 de la misma establece que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados”.

<sup>88</sup> La Secretaría de Gobernación expidió un programa denominado “Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006”, el cual señala como objetivos fundamentales, el “impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a los gobiernos federales”. Parrado, Sánchez Meza, “Se ha descentralizado la gestión del agua en México...”, *cit.*

1. La reestructuración de los consejos de cuenca, como instancias de coordinación y concertación, las cuales carecen de facultades, atribuciones y recursos.
2. La creación de los organismos de cuenca, antiguas gerencias regionales.

Como han destacado algunos autores, la creación de los consejos de cuenca formó parte de los

compromisos de carácter institucional asumidos por la CNA, como parte de las negociaciones financieras que favorecerían a programas impulsados por el Gobierno Federal, en la ronda de negociaciones entre el Banco Mundial y la CNA para la elaboración de la nota conceptual (primera fase crucial del proceso) del préstamo que financiaría el PROMMA II, los responsables del Banco Mundial manifestaron que uno de los elementos claves que condicionaría el préstamo estaría vinculado a la capacidad que el proyecto tendría que demostrar que las decisiones que afectan a la cuenca se adoptan en el nivel más cercano a la misma, por los actores del agua que en ella se encuentran... por lo que en última instancia explicaría la desmesurada profusión discursiva y programática de la idea descentralizadora por el Estado; la reiterada aparición explícita del tema en el texto de la Ley y la ampliación del articulado correspondiente a los Consejos de Cuenca, si bien con avances nulos en los hechos.<sup>89</sup>

Lejos de avanzarse en la descentralización de la gestión del agua, la reforma fortaleció aún más el centralismo, pues consolidó la presencia del gobierno federal a nivel regional mediante la creación de organismos que indebidamente reciben esa denominación, pues se trata de simples órganos plenamente subordinados a la jerarquía central.

La Ley de Aguas fue reformada en 2004 en un 90% aproximadamente, ya que fueron reformados 114 artículos de un total de 124, se adicionaron 66 y se derogaron 2. Esta ley también hace referencia a la descentralización en 10 de sus artículos, pero no se compromete con su implementación y sus alcances. De hecho, tanto la reforma de la Ley de Aguas de 2004 como el Reglamento Interior de 2006 incrementan las competencias de la Comisión Nacional del Agua.

<sup>89</sup> *Idem.*

Considero que aún queda mucho por hacer, y estoy de acuerdo con M. L. Torregrosa, en que

todo proceso de descentralización de funciones implica el derivar espacios de poder en la gestión del recurso, previamente concentradas a nivel federal, a otros ámbitos de gobierno y sectores. El hecho de que (con la reforma a la Ley de Aguas Nacionales en México) no haya claridad en los ámbitos de poder que se van a transferir y a qué instancia y nivel territorial de injerencia, ha favorecido la confusión respecto a qué función y responsabilidades tiene cada instancia, tanto las gubernamentales federales, estatales y municipales, como los Consejos de Cuenca.<sup>90</sup>

A mi entender, sería por ello importante una nueva configuración de los consejos de cuenca, para que éstos asuman realmente la gestión del agua, haciendo realidad la gestión por cuencas e incorporando a los organismos de forma adecuada todas las representaciones interesadas a nivel federal, estatal y local. El modelo de las confederaciones hidrográficas españolas puede ser muy válido a estos efectos. Esta nueva estructura y competencias de los consejos no impediría su dependencia orgánica e incluso financiera de la Secretaría de Medio Ambiente (no nos engañemos en este aspecto: es muy difícil que la Federación permita que los ingresos de los recursos naturales sean competencia exclusiva de estas entidades autónomas o de los estados federales, o incluso que sean destinados íntegramente para el sector hidráulico...).

Aparentemente se puede pensar que los consejos de cuenca están constituidos de manera similar a las confederaciones hidrográficas de España, ordenamiento donde la gestión del agua verdaderamente se realiza por cuencas), pero no es así, ya que en México, además de estos consejos, que ejercen funciones principalmente de apoyo, consulta y coordinación, existen los organismos de cuenca, como órganos desconcentrados con autonomía técnica y administrativa, que son autoridad del agua en su región, pero que no se apoyan en su actuación, o por lo menos no exclusivamente, en el principio de gestión por cuencas.

En mi opinión, no se debe seguir manteniendo en México esta organización desorganizada,<sup>91</sup> con una multiplicidad de organismos encargados

<sup>90</sup> *Se ha descentralizado la gestión del agua..., cit.*

<sup>91</sup> Parafraseando al maestro Alejandro Nieto (*La organización del desgobierno*, Barcelona, Ariel, 1984).

de la administración hidráulica, con una confusión importante de competencias y funciones, todo ello además en un marco político muy centralizado, con la Comisión del Agua como centro de poder máximo en la materia. El principal problema en este sentido es que se ha intentado una descentralización, por lo menos como declaración de intenciones, pero en la práctica el modelo sigue siendo centralista y basado en las competencias de la CNA. De poco ha servido hasta ahora la creación de numerosos organismos intermedios (gerencias regionales, consejos de cuenca, organismos de cuenca), con toda su compleja organización personal y material, cuando las decisiones se siguen adoptando desde la misma sede central en que se adoptaban con anterioridad. Lo más que se ha conseguido es crear una multitud de cargos y atribuir competencias y funciones superpuestas en muchos casos.

Y lo peor de todo es que ni siquiera se han hecho valer las ventajas que en materia de administración y gestión hidráulica conlleva el centralismo de un sistema de gobierno como el mexicano, que puede superar los problemas derivados del reparto territorial del poder que por ejemplo complican hoy sobremanera la gestión del agua en España.

### *7. Consejo Consultivo del Agua*

El Consejo Consultivo del Agua es definido por la LAN como un organismo autónomo de consulta integrado por personas físicas del sector privado y social, estudiosas o sensibles a la problemática en materia de agua y su gestión y las formas para su atención y solución, con vocación altruista, y que cuenten con un elevado reconocimiento y respeto.

Este Consejo, a solicitud del Ejecutivo federal, podrá asesorar, recomendar, analizar y evaluar respecto a los problemas nacionales prioritarios o estratégicos relacionados con la explotación, uso o aprovechamiento, y la restauración de los recursos hídricos, así como en tratándose de convenios internacionales en la materia. En adición, podrá realizar por sí las recomendaciones, análisis y evaluaciones que juzgue convenientes en relación con la gestión integrada de los recursos hídricos.

El Consejo Consultivo del Agua es un órgano de alcance nacional, integrado por la sociedad civil, que tiene como objetivos, por una parte, apoyar el cambio estratégico necesario en el Sector asesorando a organismos públicos, y en particular a la CNA, y por la otra, promover, coor-

dinar y dirigir el esfuerzo de la misma sociedad para lograr la cultura del manejo y uso eficiente del agua en el país.

#### 8. *Servicio Meteorológico Nacional*

El Servicio Meteorológico Nacional se encuentra definido en la LAN dentro de lo establecido en relación con la administración del agua, y es considerado por ésta como una “unidad técnica especializada autónoma adscrita directamente al titular de la CNA y, tiene por objeto generar, interpretar y difundir la información meteorológica, su análisis y pronóstico, que se considera de interés público y estratégico de acuerdo con lo establecido por la presente Ley y sus reglamentos”.

Esta unidad técnica entiendo que debe estar adscrita directamente a la Secretaría de Medio Ambiente y no a la CNA, y considero que al ser precisamente un servicio de interés público o general interesaría que fuera un servicio dependiente directamente de una secretaría, no sólo de un órgano desconcentrado. Independientemente de ello, resulta imprescindible una comunicación fluida entre la CNA y este Servicio de Meteorología.

#### 9. *Instituto Mexicano de Tecnología del Agua*

El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua fue creado mediante decreto presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de agosto de 1986, como un órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con objeto de desarrollar la tecnología y formar los recursos humanos calificados necesarios para asegurar el aprovechamiento y manejo racionales e integrales del agua.

Con motivo de la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1994, el IMTA (como se le conoce también) pasó a formar parte de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Por decreto presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de octubre de 2001, el IMTA es ahora un organismo público descentralizado, y es definido por la LAN como

un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que tiene por objeto de acuerdo con su ins-

trumento de creación y estatuto orgánico, realizar investigación, desarrollar, adaptar y transferir tecnología, prestar servicios tecnológicos y preparar recursos humanos calificados para el manejo, conservación y rehabilitación del agua y su entorno, a fin de contribuir al desarrollo sustentable.

En materia de investigación científica, desarrollo tecnológico, fortalecimiento de las capacidades institucionales y formación de recursos humanos para el sector agua, podrán participar las instituciones académicas y de investigación vinculadas con el tema de agua y su gestión.

El Instituto se apegará a lo dispuesto en la presente Ley y en su reglamento en materia de descentralización del sector agua, y favorecerá la participación de instituciones académicas y de investigación del país en el cumplimiento de las atribuciones contenidas en este artículo.

En cuanto a sus facultades, al Instituto Mexicano le corresponde principalmente coordinar, fomentar y dirigir las acciones de investigación y desarrollo tecnológico en materia de agua, incluyendo su difusión, y la formación y capacitación de recursos humanos a nivel nacional; certificar personal para implementar el sistema nacional de servicio civil de carrera del sector agua; constituirse en el centro de excelencia en el conocimiento actualizado de la gestión integrada de los recursos hídricos; integrar y mantener actualizado el Centro Nacional Documental Técnico y Científico sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos; proponer orientaciones y contenidos para la política nacional hídrica y el Programa Nacional Hídrico, y encabezar los trabajos de planificación e implementación de programas y acciones para la investigación científica y desarrollo tecnológico en materia de agua y su gestión, así como para la formación y capacitación de recursos humanos en las mismas materias.

También puede desempeñar, a solicitud de parte, funciones de arbitraje técnico y científico.

Por otra parte, es competente para certificar los laboratorios de calidad del agua, los dispositivos para medición del agua en cantidad, y los equipos, instrumentos y enseres que faciliten la elevación de las eficiencias en la explotación, uso o aprovechamiento del agua.

#### *10. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un organismo dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y



su objetivo es garantizar la legalidad de los actos de procuración de justicia de la institución, vincular jurídicamente su labor con la de las diferentes autoridades de los tres niveles de gobierno, orientar a los particulares sobre el ejercicio de sus derechos ambientales, ejercer las acciones necesarias ante las autoridades legislativas, administrativas y judiciales para lograr un eficaz cumplimiento de justicia ambiental; y en el ámbito de su competencia, el combate a la impunidad y la lucha contra la corrupción.

Esta Procuraduría, para dar cumplimiento a la LAN y su Reglamento, puede formular denuncias y aplicar sanciones que sean de su competencia; sustanciar y resolver los procedimientos y recursos administrativos de su competencia; imponer las medidas técnicas correctivas y de seguridad que sean de su competencia en los términos de la LAN y de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,<sup>92</sup> y promover la reparación del daño ambiental a los ecosistemas asociados con el agua en los términos de esta Ley y de las demás disposiciones jurídicas aplicables.

## 11. *Organización y participación de los usuarios y de la sociedad en la gestión del agua*

### *A. Introducción. La obligación legal de promover y facilitar esta participación*

En el ámbito federal, la Comisión Nacional del Agua ha pretendido promover y apoyar la organización de los usuarios para mejorar el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad, y para impulsar la participación de éstos a nivel nacional, estatal, regional o de cuenca.

La CNA, conjuntamente con los gobiernos de los estados federales, del Distrito Federal y de los municipios, los organismos de cuenca, los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, está obligada por la Ley

<sup>92</sup> Esta Ley desarrolla las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Puede consultarse el texto de la norma en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio).

de Aguas a promover y facilitar la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.

La Ley precisa que se brindarán apoyos para que las organizaciones ciudadanas o no gubernamentales con objetivos, intereses o actividades específicos en materia de recursos hídricos y su gestión integrada, participen en el seno de los consejos de cuenca, así como en comisiones y comités de cuenca y comités técnicos de aguas subterráneas. Igualmente, se facilitará la participación de colegios de profesionales, grupos académicos especializados y otras organizaciones de la sociedad cuya participación enriquezca la planificación hídrica y la gestión de los recursos hídricos.

Por todo lo anterior, de acuerdo con los artículos 14 y 14 bis de la LAN, la Comisión Nacional del Agua, a través de los organismos de cuenca y con apoyo en los consejos de cuenca, realizará las siguientes actividades:

1. 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;
2. 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;
3. Proveerá los espacios y mecanismos para que los usuarios y la sociedad puedan:
  - a) Participar en los procesos de toma de decisiones en materia del agua y su gestión;
  - b) Asumir compromisos explícitos resultantes de las decisiones sobre agua y su gestión, y
  - c) Asumir responsabilidades directas en la implementación, realización, seguimiento y evaluación de medidas específicas para con-

tribuir en la solución de la problemática hídrica y en el mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos.

4. Celebrará convenios de concertación para mejorar y promover la cultura del agua a nivel nacional con los sectores de la población enunciados en las fracciones anteriores y los medios de comunicación, de acuerdo con lo previsto en el capítulo V del título sexto de la presente Ley, y
5. Concertará acciones y convenios con los usuarios del agua para la conservación, preservación, restauración y uso eficiente del agua.

#### *B. La participación de los usuarios agrícolas del agua*

En relación con el uso agrícola del agua, de acuerdo con la LAN, los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como los ejidos, comunidades, sociedades y demás personas que sean titulares o poseedores de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, dispondrán del derecho de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se les hubieran concesionado de acuerdo con la Ley.

La Ley de Aguas también señala que cuando se trate de unidades de riego, distritos o sistemas de riego, la transmisión de los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua se hará cumpliendo con los términos de los reglamentos respectivos que expidan.

Dentro del uso agrícola tenemos a los ejidos y comunidades, de los cuales la Ley menciona que su explotación, uso o aprovechamiento de aguas en ejidos y comunidades para el asentamiento humano o para tierras de uso común se efectuarán de acuerdo con lo que disponga el reglamento interior que realice cada ejido o comunidad. Asimismo, señala, por otra parte, que en los casos en que los ejidatarios o comuneros transmitan la titularidad de la tierra conforme a la Ley, podrán también transmitir sus derechos de agua.

En el agua destinada para uso agrícola, de acuerdo con la LAN, los ejidos o comunidades serán titulares de la respectiva concesión para la explotación, uso o aprovechamiento del agua, por lo que los ejidos y comunidades en las unidades y distritos de riego serán considerados usuarios de los mismos y, por tanto, se regirán de acuerdo con lo establecido en la Ley y su Reglamento.

Hay que recordar que en México la superficie con infraestructura de riego es de 6.4 millones de hectáreas actualmente, lo que coloca al país

en el séptimo lugar mundial. El 54% de esa superficie corresponde a 82 distritos de riego, y el 46% restante, a obras de pequeño riego operadas, conservadas y mantenidas por los propios productores, a las cuales se les denomina unidades de riego. Entre los distritos y las unidades de riego se genera el 42% del valor total de la producción agrícola.

En contraste, la mayoría de los agricultores siembra en 14 millones de hectáreas de temporal, de las cuales obtienen con gran incertidumbre cosechas modestas. Los distritos de riego emplean 48.5% del agua destinada al sector agropecuario. El 69% del agua que se extrae de los acuíferos se usa en el riego agrícola. Actualmente sólo se realizan acciones para tecnificar y mejorar la producción en 2.6 millones de hectáreas en regiones húmedas. El uso del agua para la agricultura es muy poco eficiente, alcanzando solamente el 46% si se consideran los procesos de conducción y asignación, así como su forma de uso.<sup>93</sup>

Dada la magnitud de los volúmenes extraídos para riego, aumentos modestos en la eficiencia de los sistemas de conducción, distribución y aplicación del agua permitirían liberar volúmenes apreciables para otros usos en diversas regiones.

Para el Programa Nacional Hidráulico, las razones que impiden que las actividades de riego agrícola se planeen e integren en el marco de la sustentabilidad son la extensión de la frontera agrícola sin considerar la disponibilidad de agua y la vocación del suelo, la escasa capitalización de la mayoría de los usuarios, la dificultad para controlar el volumen de agua entregado y las tarifas insuficientes por los servicios de riego y de energía eléctrica para bombeo agrícola.

Las necesidades de inversión para hacer más eficiente el uso del agua al ritmo deseable y para ampliar la infraestructura son superiores a los recursos disponibles con las fuentes tradicionales de financiamiento. Esta deficiencia en cantidad y oportunidad hace que las obras requieran largos periodos de ejecución, lo que conduce a inversiones improductivas. Por otro lado, debe considerarse la generación de impactos ambientales en los casos en que la extensión de la frontera agrícola crea la necesidad de construir y operar obras hidráulicas de gran envergadura.

Para inducir y garantizar el uso eficiente del agua, se ha transferido la infraestructura de los distritos de riego a los usuarios. A julio de 2001 se

<sup>93</sup> Foro Mundial del Agua (2006), Reporte final, p. 116. Disponible en [www.worldwaterforum4.org.mx/files/report/InformeFinal.pdf](http://www.worldwaterforum4.org.mx/files/report/InformeFinal.pdf).

ha transferido una superficie de 3.3 millones de hectáreas a 525 mil usuarios, de los cuales 387 mil son ejidatarios y 138 mil pequeños propietarios organizados en 444 asociaciones civiles y 10 sociedades de responsabilidad limitada. La superficie transferida representa el 98% de la superficie total de los 82 distritos de riego del país.<sup>94</sup>

Debido a las acciones realizadas y al aumento de la cuota por servicio de riego, el grado de autosuficiencia financiera de los distritos pasó de 43%, en 1989, año en que se inició la transferencia, a 69% en el 2000.

Sin embargo, de toda la superficie con infraestructura de riego, en el año 2000 solamente el 76% se regó, con lo que la superficie regada en distritos de riego ha disminuido gradualmente en los últimos diez años.<sup>95</sup>

### C. Unidades de riego

Según la LAN, una unidad de riego la conforman los productores rurales, los cuales podrán asociarse entre sí libremente para constituir personas morales, con objeto de integrar sistemas que permitan proporcionar servicios de riego agrícola a diversos usuarios, para lo cual constituirán unidades de riego en los términos que señala la Ley.

Además, se ha creado esta figura jurídica con la finalidad de que estas unidades puedan construir y operar su propia infraestructura para prestar el servicio de riego a sus miembros entre otras.

Por otra parte, la LAN permite a las unidades de riego que así lo quieran, integrar un distrito de riego; independientemente, las unidades de riego se podrán asociar libremente entre sí, con la finalidad de mejorar el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad, según señala la propia LAN.

### D. Drenaje agrícola

Son unidades de drenaje que se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación* de igual manera que las unidades de temporal (señalando el perímetro que la limite, la descripción de las obras...); además, la des-

<sup>94</sup> La agricultura en México desgraciadamente ya no es rentable. Como se ha visto, por una parte se pide más presupuesto al gobierno para ser más eficiente y realizar nuevas y modernas obras hidráulicas, y por otra, el campesino no quiere trabajar en el campo, principalmente porque no le es rentable y busca otras fuentes de trabajo, principalmente en el extranjero (Estados Unidos).

<sup>95</sup> *Programa Nacional Hidráulico 2001-2006, cit.*, pp. 23-25.

cripción de la infraestructura, y los requisitos para formar parte, como usuario de la zona beneficiada.

La CNA tiene competencias para promover y fomentar el establecimiento de unidades de drenaje. Entre las funciones de la CNA al respecto destacan las siguientes: aplicará la ley y su reglamento para la creación de unidades de riego o distritos de riego, para el otorgamiento de las concesiones, promoverá la adquisición por parte del Ejecutivo Federal, de las tierras requeridas para construir las obras hidráulicas; dará a conocer lo conducente a las autoridades que deban intervenir, conforme a su competencia, con motivo de la creación de la unidad de drenaje, etcétera.

Por otra parte, los beneficiarios de las unidades de drenaje que cuenten con infraestructura hidráulica federal podrán organizarse y constituirse en personas morales (cumpliendo con los requisitos que establece el reglamento de la LAN), para realizar la operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura por cuenta y en nombre de la CNA.

El Reglamento de la LAN también contempla que los beneficiarios de las unidades de drenaje están obligados a utilizar la infraestructura respectiva de acuerdo con la LAN y el Reglamento de ésta.

También señala la norma que las unidades de drenaje se podrán constituir total o parcialmente en unidades o distritos de riego, siendo aplicable para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas lo que la Ley y su reglamento establecen para unidades o distritos de riego, según sea el caso, y para la construcción, administración, operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica federal, se atenderá a lo que la Ley y su reglamento establecen para las unidades de drenaje o en su caso para los distritos y unidades de riego.

Por último, en cada unidad de drenaje se deberá integrar un comité hidráulico, al cual le serán aplicables, en lo conducente, las disposiciones para la integración y operación de los comités hidráulicos de los distritos de riego, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la LAN. Este comité hidráulico será presidido por un ingeniero jefe de la unidad de drenaje nombrado por la CNA.

### *E. Distritos de riego*

A esta figura jurídica se le podría equiparar con lo que en España se denomina comunidad de regantes. Como hemos visto con anterioridad, se encuentran integrados dentro del apartado de la Ley de Aguas referido

a los “Usos del agua”, y el derecho mexicano, a través de esta norma, los define como

el establecido mediante Decreto Presidencial, el cual está conformado por una o varias superficies previamente delimitadas y dentro de cuyo perímetro se ubica la zona de riego, el cual cuenta con las obras de infraestructura hidráulica, aguas superficiales y del subsuelo, así como con sus vasos de almacenamiento, su zona federal, de protección y demás bienes y obras conexas, pudiendo establecerse también con una o varias unidades de riego.

La transferencia de los distritos de riego a los usuarios ha sido uno de los logros más importantes de la Comisión Nacional del Agua, al permitir que los usuarios participen en la administración, uso y conservación del agua.<sup>96</sup>

En 1989 se inició el Programa de Transferencia de Distritos de Riego, a través del cual ha sido entregada a los usuarios organizados la operación de la infraestructura de riego, sin incluir las obras de cabeza, en casi toda la superficie que ocupan los distritos de riego.

Los distritos de riego se integran con las áreas comprendidas dentro de su perímetro, las obras de infraestructura hidráulica, las aguas superficiales y del subsuelo destinadas a prestar el servicio de suministro de agua, los vasos de almacenamiento y las instalaciones necesarias para su operación y funcionamiento.

Estos distritos son administrados, operados, conservados y mantenidos por los usuarios de los mismos, organizados de acuerdo con el artículo 51 de la LAN,<sup>97</sup> o por quien éstos designen, para lo cual la CNA, por conducto de los organismos de cuenca, concesionará el agua y, en su caso, concede la infraestructura pública necesaria a las personas morales que éstos constituyan al efecto.

Los usuarios del distrito podrán adquirir la infraestructura de la zona de riego en términos de ley. Así también, en cada distrito de riego se establecerá un comité hidráulico,<sup>98</sup> cuya organización y operación se determina

<sup>96</sup> Véase García León, F., “Régimen jurídico del agua en México”, *Hacia una gestión integral del agua en México: retos y alternativas*, México, Porrúa-Cámara de Diputados, 2004.

<sup>97</sup> La LAN define a la persona física o moral: “Los individuos, los ejidos, las comunidades, las asociaciones, las sociedades y las demás instituciones a las que la ley reconozca personalidad jurídica, con las modalidades y limitaciones que establezca la misma”.

<sup>98</sup> El Comité Hidráulico a que se refiere la LAN, de acuerdo con el propio reglamento, establece que éste se organizará y operará conforme al reglamento de cada distrito y

rán en el reglamento que al efecto elabore y aplique cada distrito, el cual actuará como órgano colegiado de concertación para un manejo adecuado del agua e infraestructura. Dicho comité propondrá un reglamento del distrito de riego respectivo y vigilará su cumplimiento. El reglamento no podrá contravenir lo dispuesto en la concesión y se someterá a sanción del organismo de cuenca que corresponda. El reglamento del servicio de riego se ajustará a lo dispuesto del mismo reglamento que se ha mencionado con anterioridad, contemplado en el artículo 51 de la LAN.

Por otra parte, los usuarios de los distritos tendrán el derecho de recibir el agua cumpliendo con los requisitos siguientes:

1. Formar parte del padrón de usuarios<sup>99</sup> respectivo, el cual será integrado y actualizado por el organismo de cuenca competente con la

estará integrado por lo menos por un presidente, que será el ingeniero en jefe del distrito de riego, designado por la CNA, y, un representante de cada una de las asociaciones de usuarios que integran el distrito cuya administración se haya transferido a las mismas. El Reglamento de la LAN también señala que el Comité, cuando así lo considere conveniente, podrá invitar con voz, pero sin voto a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, así como a las personas físicas o morales cuya participación se juzgue conveniente para el mejor funcionamiento del comité, cuyo representante tendrá voz, pero no voto.

El Reglamento de la LAN también le señala al Comité Hidráulico cuáles son sus cargos u obligaciones, entre las que destacamos el proponer a la CNA el reglamento de distrito de riego, para su aprobación, en los términos de la Ley; sin embargo, en el mismo Reglamento le señala lo que tiene que contener el reglamento de distrito (artículo 101, Reglamento de la LAN).

<sup>99</sup> El padrón de usuarios de los distritos de riego, de acuerdo con el reglamento de la LAN, será integrado por la CNA, con los siguientes datos: el nombre y las características del usuario; los derechos de agua de que son titulares; la superficie total de la parcela o lote del usuario y la superficie efectiva de riego de la misma y volumen que le corresponde; el número de lote o parcela, con el cual se le identifica, y el tipo de aprovechamiento de agua.

Por otra parte, la CNA integrará el padrón de usuarios de los distritos de riego de acuerdo con las siguientes consideraciones: para la inscripción en el padrón de los derechos de los usuarios integrantes de las asociaciones de usuarios, se estará tanto al reglamento de las mismas como al reglamento de los distritos de riego respectivos; el padrón de usuarios de cada asociación lo integrará la CNA con los datos que los usuarios y concesionarios le proporcionen; y el del distrito de riego, con los padrones de las asociaciones de usuarios titulares de concesiones; una vez integrado el padrón de las asociaciones, será responsabilidad del concesionario el mantenerlo actualizado, debiendo promover oportunamente la inscripción de los cambios o modificaciones en el padrón de usuarios del distrito de riego, y la falta de actualización de los datos de un usuario en el padrón correspondiente será motivo de suspensión del servicio, que deberá efectuar la asociación de usuarios titular de la concesión, en los términos del reglamento respectivo.



información y el apoyo que le proporcionen los usuarios, en forma individual y a través de sus organizaciones.

2. Contar con permiso único de siembra expedido para tal efecto, cuyas características serán definidas por la autoridad en la materia.

La reforma de la Ley de Aguas de 2004 añadió que una vez integrado el padrón, será responsabilidad del concesionario mantenerlo actualizado en los términos del reglamento del distrito, y se inscribirá en el Registro Público de Derechos de Agua.

Las obligaciones de los usuarios de los distritos, de acuerdo con la Ley de Aguas, son:

1. Usar el agua y el servicio de riego en los términos del reglamento del distrito.
2. Pagar las cuotas de autosuficiencia por servicios de riego que se hubieran acordado por los propios usuarios, las cuales deberán cubrir por lo menos los gastos de administración y operación del servicio y los de conservación y mantenimiento de las obras. Dichas cuotas de autosuficiencia se someterán a la autorización del organismo de cuenca que corresponda, el cual las podrá objetar cuando no cumplan con lo anterior.

En caso de incumplimiento de alguna de estas obligaciones, será causa suficiente para suspender la prestación del servicio de riego, hasta que el infractor regularice su situación.

Sin embargo, la suspensión por falta de pago de la cuota de autosuficiencia por servicios de riego no podrá decretarse en un ciclo agrícola cuando existan cultivos en pie.

La Ley de Aguas establece en su artículo 69, la facultad del organismo de cuenca, de ser el encargado de distribuir el agua a los distritos de riego, cuando dice que “En ciclos agrícolas en los que por causas de fuerza mayor el agua sea insuficiente<sup>100</sup> para atender la demanda del

El Reglamento de la LAN también señala que sólo se proporcionará servicio de riego a tierras dentro del perímetro del distrito de riego, y que estén debidamente registradas en el padrón de usuarios.

<sup>100</sup> El Reglamento de la LAN señala además que independientemente de lo establecido en el reglamento del distrito de que se trate, cuando haya escasez de agua y los usuarios que dispongan de medios propios para riego hayan satisfecho sus necesidades en la

distrito de riego, la distribución de las aguas disponibles la hará el Organismo de Cuenca respectivo en los términos que se señalen en el reglamento de distrito”.

El gobierno, a través del Ejecutivo Federal, promoverá la organización de los productores rurales y la construcción de la infraestructura necesaria para el establecimiento de distritos de riego. En el *Diario Oficial de la Federación* se publicarán los distritos de riego que sean creados con financiamiento del gobierno federal, especificando los volúmenes de aguas superficiales y subsuelo, el perímetro del distrito, el perímetro de la zona de riego, y requisitos para proporcionar el servicio.

Cuando se constituya un distrito de riego con financiamiento del gobierno federal,<sup>101</sup> la CNA, a través del organismo de cuenca, se encargará de:

1. Promover, en su caso, las vedas necesarias para el buen funcionamiento de las obras;
2. Elaborar el plano catastral de tierras y construcciones comprendidas en el distrito;

superficie autorizada en los padrones, deberán entregar al distrito los volúmenes excedentes que determine la CNA, por lo que los usuarios beneficiados en el distrito cubrirán los costos que se originen.

<sup>101</sup> En el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales de 2004 se especifica que la entrega por parte de la CNA, de distritos de riego con inversión pública federal, para su administración, operación, conservación y mantenimiento por los usuarios de los mismos, a que se refiere la ley mencionada, se efectuará de manera concertada con ellos mismos y se sujetarán a una serie de reglas como: 1. Los usuarios se deberán asociar en personas morales, y efectuar las acciones necesarias para que sus estatutos y el reglamento respectivo se apegue a lo que señalan la ley y el reglamento para la administración descentralizada de los distritos; 2. Los usuarios solicitarán las concesiones necesarias para hacerse cargo de una parte o de la totalidad de la infraestructura de riego y servicios asociados en un distrito de riego, excepto las obras de captación o almacenamiento; 3. La CNA otorgará concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se requieran para el servicio de riego, así como la concesión de la infraestructura hidráulica federal; 4. La CNA supervisará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a los distritos, y ejercerá las demás facultades que conforme a la ley en mención le corresponden como autoridad en la materia.

En mi opinión, no está muy claro lo que la CNA desea hacer con los distritos de riego. Nos damos cuenta de que en algunos casos ésta delega facultades, y en otros sigue controlando ella al mismo sector u organismo, con lo cual no se organiza con funcionalidad, porque es tan difícil querer controlar y a la vez delegar a un mismo organismo o sector con las mismas funciones.

3. Formular el censo de propietarios o poseedores de tierras y de otros inmuebles, así como la relación de valores fiscales y comerciales que tengan;
4. Realizar las audiencias, concertaciones y las demás acciones previstas en la Ley y sus reglamentos, necesarias para construir la zona de riego proyectada;
5. Promover, en su caso, la expropiación por parte del Ejecutivo Federal, de las tierras requeridas para hacer las obras hidráulicas de almacenamiento y distribución, y por último,
6. Hacer del conocimiento de las autoridades que deban intervenir conforme a su competencia, con motivo de la creación del distrito y, en su caso, de las expropiaciones que se requieran.

Por último, la Ley citada añade aún más facultades a los distritos de riego, de las cuales destaco dos. La primera es que la CNA nuevamente pide al organismo de cuenca competente que sea el que proporcione los apoyos que se requieran para que los distritos o unidades de riego puedan interconectarse o fusionarse con otro u otros distritos o unidades de riego, conservando su naturaleza de distritos de riego. La segunda es que los distritos de riego podrán cambiar totalmente el uso del agua, previa autorización de la CNA.

#### *F. Distritos de temporal tecnificado*

La LAN define a los distritos de temporal tecnificado como

el área geográfica destinada normalmente a las actividades agrícolas que no cuentan con infraestructura de riego, en la cual mediante el uso de diversas técnicas y obras se aminoran los daños a la producción por causa de ocurrencia de lluvias fuertes y prolongadas —estos también denominados distritos de drenaje— o en condiciones de escasez, se aprovecha con mayor eficiencia la lluvia y la humedad en los terrenos agrícolas; el distrito de temporal tecnificado está integrado por unidades de temporal (artículo 3.XXV.b).

Para formar estos distritos, el Ejecutivo Federal, a través de la CNA, y ésta a su vez de los organismos de cuenca, con la participación de los usuarios, promoverá el establecimiento de “unidades de temporal tecnifi-

cado”, incluyendo las de “drenaje”, de acuerdo con su propia definición, con la finalidad de incrementar la producción agropecuaria.

Dentro de los distritos de temporal tecnificado, tomando como base las unidades de temporal tecnificado que se identifiquen y se ubiquen dentro de su ámbito territorial y que cuenten con infraestructura agrícola federal, los beneficiarios de la misma deberán organizarse y constituirse en personas morales con objeto de que, por cuenta y en nombre de la CNA y los organismos de cuenca, presten los servicios que se requieran, incluyendo drenaje y vialidad, administración, operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura, y cobren por superficie beneficiada las cuotas de autosuficiencia derivadas de la prestación de tales servicios.

Para llevar a cabo los objetivos de los distritos de temporal tecnificado, establece la LAN que la CNA y los organismos de cuenca brindarán la asesoría técnica necesaria a los beneficiarios de los distritos de temporal tecnificado, tomando como base las unidades de temporal tecnificado que se identifiquen y se ubiquen dentro de su ámbito territorial y, en su caso, de las áreas de las cuencas que afecten la infraestructura con aportaciones de agua y sedimentos.

Por último, la LAN señala de manera genérica que todo lo establecido para los distritos de riego y las unidades de riego será aplicable, en lo que sea procedente, a los distritos de temporal tecnificado.

Considero, en definitiva, que la LAN los crea como otro tipo de organismo dentro de la administración hidráulica en México, cuya funcionalidad en relación con los usos del agua resulta muy discutible, por su solapamiento con el resto de organismos que se encargan del uso agrícola del agua.

## *12. La cultura del agua. La imprescindible educación del agua*

Con la reforma de la Ley de Aguas de 2004 se precisa en la norma que “la CNA, con el concurso de los Organismos de Cuenca, deberá promover entre la población, autoridades y medios de comunicación, la cultura del agua acorde con la realidad del país y sus regiones hidrológicas”, para lo cual deberá:

1. Coordinarse con las autoridades educativas en los órdenes federal y estatales para incorporar en los programas de estudio de todos los niveles educativos, los conceptos de cultura del agua, en particular so-

bre disponibilidad del recurso; su valor económico, social y ambiental; uso eficiente; necesidades y ventajas del tratamiento y reúso de las aguas residuales; la conservación del agua y su entorno; el pago por la prestación de servicios de agua en los medios rural y urbano y de derechos por extracción, descarga y servicios ambientales.

2. Implementar campañas permanentes de difusión sobre la cultura del agua.
3. Informar a la población sobre la escasez del agua, los costos de proveerla y su valor económico, social y ambiental, y fortalecer la cultura del pago por el servicio de agua, alcantarillado y tratamiento.
4. Proporcionar información sobre efectos adversos de la contaminación, así como la necesidad y ventajas de tratar y reusar las aguas residuales.
5. Fomentar el uso racional y conservación del agua como tema de seguridad nacional, y alentar el empleo de procedimientos y tecnologías orientados al uso eficiente y conservación del agua, y
6. Fomentar el interés de la sociedad en sus distintas organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, colegios de profesionales, órganos académicos y organizaciones de usuarios, para participar en la toma de decisiones, asunción de compromisos y responsabilidades en la ejecución, financiamiento, seguimiento y evaluación de actividades diversas en la gestión de los recursos hídricos.

Como ejemplo de la aplicación de este artículo, podemos decir que el Estado de México (estado federal) lo lleva a cabo a través de la Comisión del Agua del Estado de México (la cual se estudiará a continuación). Los objetivos<sup>102</sup> de la cultura del agua que ha fijado esta Comisión son:

1. Promover el uso eficiente y ahorro del recurso agua entre la población.
2. Crear una nueva cultura del agua en la niñez.
3. Difundir entre la población el uso de accesorios hidráulicos de bajo consumo.
4. Promover el uso de agua residual tratada en aquellos usos que no requieran la calidad potable.

<sup>102</sup> [www.edomexico.gob.mx/caem/Caem.asp](http://www.edomexico.gob.mx/caem/Caem.asp).

5. Crear conciencia del costo de suministro del agua, para que el usuario esté dispuesto a pagarla.
6. Contar con sistemas eficientes de medición, facturación y cobranza en los municipios.
7. Promover la cultura de pago del servicio.
8. Desarrollar campañas de detección y reparación de fugas en redes municipales y casa habitación.
9. Incentivar y premiar el uso racional del agua.
10. Despertar el entusiasmo por participar.
11. Llevar a cabo la campaña de la cultura del agua en forma permanente.

Se ha invertido mucho dinero desde los años setenta en reuniones, campañas, programas temporales en colegios, proyectos de abastecimiento de agua potable, etcétera, pero la realidad es que actualmente millones de personas siguen careciendo de agua.

En mi opinión, este es un gran paso para progresar y mejorar; sin embargo, no es suficiente, ya que año tras año se ha venido haciendo con campañas temporales en los colegios, y no hemos comprendido realmente cuál es la situación, porque ha faltado educación más que cultura. Por ello, yo propongo que se lleve a cabo una educación desde los colegios como una asignatura más, al igual que se imparten las matemáticas. En México es muy importante que nos eduquemos desde niños, no como una cultura general; eso se adquiere a la edad adulta después de recibir una educación con bases, incluso propongo que se lleve a cabo a nivel universitario. No podemos seguir con esta pasividad ante la creciente crisis nacional y mundial en la materia.

Es importante señalar, a estos efectos, que existen diferencias claras entre la cultura y la educación. La definición de cultura, de acuerdo con el *Diccionario de la lengua española*,<sup>103</sup> es el “Conjunto de modos de vida y costumbres;... Conjunto de conocimientos que permiten a alguien, desarrollar su juicio crítico”.

Por su parte, la definición de educación es: “crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes. Instrucción por medio de la acción docente.

<sup>103</sup> *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa, 2006.

Educar. Dirigir, enseñar buenos usos de urbanidad y cortesía con ejemplos. Desarrollar o perfeccionar facultades intelectuales y morales de niños, jóvenes e incluso adultos”.<sup>104</sup>

En México es necesaria, como he mencionado anteriormente, una educación del agua. Para autores como Gutiérrez Nájera<sup>105</sup> es recomendable

establecer programas de Educación Ambiental a todos los niveles de la educación en México, en donde se contemple por un lado el aspecto meramente informativo y formativo sobre la riqueza biológica de nuestro país, su importancia, su conservación y problemática actual, así como de sus opciones de solución; y por otro lado, el aspecto conservacionista, el de promover una cultura de interés, conocimiento y respeto por la naturaleza. Para ello se debe contar con la capacitación adecuada, siendo imprescindible contar con el intercambio de las experiencias que en otros países se han llevado a cabo para la conservación y el manejo de sus recursos naturales. Asimismo, se debe contar con el apoyo financiero, logístico y técnico, de personal de las diferentes instituciones de investigación sobre recursos naturales existentes en nuestro país, a fin de desarrollar programas educativos a diversos niveles para actualizar el conocimiento sobre nuestros recursos naturales, su conservación y manejo de sus recursos naturales, su conservación y manejo sostenido a largo plazo, y a nivel global establecer programas internacionales para la educación ambiental, la conservación de la naturaleza, la prevención, el abatimiento y control de la contaminación, así como de la aplicación estricta de la legislación que en materia ambiental rige en cada país o región del mundo.

<sup>104</sup> Me gustaría destacar en este punto unas palabras de Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia de México, desgraciada e impunemente asesinado, que en un discurso el 3 de febrero de 1994 señaló: “Quiero decirles que mi compromiso Primero, en más y mejores oportunidades para nuestros niños y jóvenes de educarse; más y mejores espacios de educación, una educación que prepare mejor a nuestros jóvenes para la competencia que viene... Una educación que no solamente nos prepare para la competencia sino que también transmita los valores que son esenciales y fundamentales para identificarnos todos y cada uno de nosotros como integrantes de una Nación... La educación es nuestra más grande batalla para el futuro... El mundo no nos fue heredado por nuestros padres, nos ha sido prestado por nuestros hijos”. Era un hombre convencido de que sólo con educación podemos progresar.

Siguiendo su pensamiento, me atrevo a señalar que los niños se educan con el ejemplo de sus padres y adultos, con lo cual, después lograrán llegar a tener una buena cultura del agua; por pasos, uno a uno, empezando desde las bases, el principio, logrando tener ese conjunto de conocimientos y costumbres que hace la cultura, compartiendo todos ideas comunes y valorando al recurso del agua.

<sup>105</sup> Gutiérrez Nájera, R., *Introducción al estudio del derecho ambiental*, México, Porrúa, 1998, pp. 24 y 25.

La educación resulta en nuestros días fundamental para la sociedad mexicana; es conveniente que se lleve a cabo a través de programas o planes bien elaborados a todos los niveles educativos. Yo propongo la educación ambiental, pero priorizando la protección de las aguas: sin el agua, como sabemos, no existen los demás recursos naturales, ni hay vida...