



# EVALUACIÓN DE IMPACTO LEGISLATIVO

## INICIATIVA DE LEY GENERAL DE AGUAS DE LA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ

---

### DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

---

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República

**Evaluación de Impacto Legislativo**  
INICIATIVA DE LEY GENERAL DE AGUAS  
DE LA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ

Abril 2023

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,

**Senador Miguel Ángel Osorio Chong**  
Presidente

**Rodrigo Ávila Barreiro**  
Secretario técnico

**Equipo de trabajo interinstitucional**  
(En orden alfabético)

**Eduardo Bohórquez López**  
Transparencia Mexicana

**Roberto Ehrman**  
Universidad Iberoamericana

**Silvia Matallana**  
Universidad Autónoma de Querétaro

**Itzkuauhtli Zamora Saenz**  
Instituto Belisario Domínguez

**Miriam Denise Velázquez Mora**  
Diseño editorial

D.R. ©  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro,  
Alcaldía Cuauhtémoc  
06020, Ciudad de México.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Las opiniones expresadas por las y los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de esta obra o del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.



## Nota aclaratoria

El presente cuadernillo integra los diferentes documentos que ha realizado el equipo de trabajo interinstitucional convocado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (IBD) para implementar la metodología de Evaluación de Impacto Legislativo en el caso de una ley que se considera estratégica para el desarrollo sostenible del país, como es la Ley General de Aguas (LGA). Dado el ámbito de actuación del IBD, se seleccionó la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez al ser la única que se ha presentado en la Cámara Alta en la presente legislatura para abrogar la Ley de Aguas Nacionales y expedir una Ley General de Aguas.

Por la complejidad de una ley como la LGA que incorpora diferentes usos y dimensiones socio ecológicas, no se pretendió realizar una Evaluación de Impacto Legislativo *ex ante* de la totalidad de la iniciativa, se delimitó el análisis a los componentes que podían ser abordados de manera rigurosa con base al *expertise* de cada una de las personas que conformaron el equipo. Indudablemente, este ejercicio puede ser enriquecido en la medida en que se incorporen más especialistas que desarrollen temas de particular interés para las y los senadores que integran la Comisión de Recursos Hidráulicos, como podrían ser el cambio climático, acuíferos, usos agrícolas, trasvases, etc.

Los diferentes capítulos que integran el presente documento de Evaluación de Impacto Legislativo, se presentan tal y como fueron concebidos por el equipo de trabajo interinstitucional para realizar este ejercicio de investigación. Cualquier planteamiento adicional que se considere útil para el trabajo legislativo del Senado de la República, se puede solicitar a la Secretaría técnica del IBD para hacer la reformulación correspondiente.





# CONTENIDO

Síntesis ejecutiva

1

Guía metodológica

8

Derecho humano al agua y rectoría del Estado

21

Instancias y mecanismos de participación ciudadana

61

Anexo

83





**EVALUACIÓN DE IMPACTO LEGISLATIVO**  
**INICIATIVA DE LEY GENERAL DE AGUAS**  
**DE LA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ**

---

**SÍNTESIS EJECUTIVA**



# SÍNTESIS EJECUTIVA

## Evaluación de Impacto Legislativo de la iniciativa de Ley General de Aguas de la senadora Gloria Sánchez<sup>1</sup>

El objetivo de este documento es compartir de manera sintética los principales hallazgos de la Evaluación de Impacto Legislativo, realizado a la Iniciativa con el Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Aguas que abroga la Ley de Aguas Nacionales, presentada por la senadora Gloria Sánchez en conjunto con otras senadoras y senadores del Grupo Parlamentario de Morena el 26 de abril de 2022. La información se organiza de manera temática y en cada apartado se presentan las principales consecuencias que se observan de dicha iniciativa, si ésta se implementa en los términos en los que está redactada. En menor medida, se plantean algunas sugerencias para evitar aquellos impactos que no están alineados a los objetivos generales de la propia iniciativa.

### Sobre el derecho humano al agua

La iniciativa precisa una cantidad mínima de agua de 100 litros por persona diario que debe ser garantizada por el Estado para cumplir con su obligación de derecho humano al agua.

Considerando la disponibilidad actual y su previsión hacia el año 2030, se calcula que el agua disponible *per cápita* (agua renovable) hoy es de 3,663 m<sup>3</sup> por habitante por año, para 2030 se prevé su disminución a 3358 m<sup>3</sup> por habitante por año; sin embargo, se trata de una disponibilidad absoluta, es decir, se tiene que cubrir no solamente el consumo humano doméstico, sino la totalidad de los usos, incluido el agropecuario (76%) el industrial (5%), para el sector termoeléctrico (4%) y el abastecimiento público que incluye el doméstico y público urbano (15%). Por lo anterior, el agua disponible *per cápita* para uso exclusivamente doméstico y público urbano se reduce indicativamente a 549 m<sup>3</sup> por habitante por año, reduciéndose aún más en 2030 a 504 m<sup>3</sup> por habitante por año.<sup>2</sup>

A estos datos hay que agregar los siguientes, del total de agua disponible se pierde cerca del 47% por las fugas en la red de distribución, debido a la falta de eficiencia física.<sup>3</sup> Por ende, de los 549 m<sup>3</sup> por habitante por año, la disponibilidad efectiva es de 291 m<sup>3</sup>, que se reducirá a 267 m<sup>3</sup> para el año 2030. A esto hay que considerar que existe una enorme diferencia en disponibilidad del recurso por regiones hidrológicas, siendo las más afectadas las ubicadas en el norte y centro de México (en la región Centro por ejemplo, el promedio de disponibilidad total es de 55 m<sup>3</sup> por año). Asimismo, se necesita precisar que, del total del agua disponible para consumo doméstico, el 63.5% resulta contaminada.

<sup>1</sup> Documento elaborado por el equipo de trabajo interinstitucional conformado por (en orden alfabético): Eduardo Bohorquez López (Transparencia Mexicana), Roberto Ehrman (Universidad Iberoamericana), Silvia Matallana (Universidad Autónoma de Querétaro) e Itzkuauhtli Zamora Saenz (Instituto Belisario Domínguez).

<sup>2</sup> Estadísticas del Agua en México: CONAGUA, 2021, p. 60.

<sup>3</sup> ASF: Evaluación 1585-DE “Política Pública de Agua Potable”, 2017.

Finalmente, y es el tema más delicado, no hay datos precisos sobre el consumo efectivo, es decir, lo que realmente se usa en el ámbito doméstico. Con base en lo anterior, se concluye que la obligación que se establece en la iniciativa para garantizar el derecho humano al agua mediante el otorgamiento de una cantidad mínima de 100 litros de agua por persona requiere de una planeación integral a mediano y largo plazo que considere las distintas variables: ambientales, económicas, político-sociales, y de infraestructura.

## Sobre el aseguramiento de la cobertura y calidad de agua

---

El Patrón de Aprovechamiento constituye el referente para la determinación del volumen de agua a asignar y concesionar; y, derivado de ello, para la elaboración e implementación de los Programas Regionales. Sin embargo, se evidencia en la iniciativa una omisión en especificar las características de este instrumento y además su elaboración se asigna a un órgano social que no tiene competencias técnicas (Consejo Regional). Lo anterior puede constituir un importante riesgo para la toma de decisiones objetiva sobre el control, equidad y sustentabilidad de la distribución y uso del recurso hídrico. En todo caso, no está del todo clara la incidencia de la CONAGUA en el proceso de elaboración de dicho Patrón.

## Sobre las medidas de control y revisión de calidad, extracción y descarga de las fuentes de agua

---

En la iniciativa se determina que el Dictamen de Impacto Socio Hídrico constituye un instrumento vinculante para las concesiones, asignaciones, autorizaciones de actividades en aguas marinas nacionales y zonas costeras, de obras hidráulicas y plantas de tratamiento de aguas residuales, así como para la planeación y gestión para el acceso, uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Se establece la obligación para los promoventes tanto públicos como privados a que lo elaboren y a que tengan un dictamen favorable. No obstante, hay varios aspectos que se requieren precisar, por ejemplo: falta definir los elementos para su elaboración; no se determinan claramente las autoridades competentes para su validación y acompañamiento; y no se especifican los plazos para establecer las características del Dictamen, debido a que los transitorios son omisos al respecto. Además, existe la posibilidad de una doble carga administrativa para el promovente, ya que existe una obligación similar en el artículo 28, fracción X de la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*.

En las disposiciones sobre la Evaluación de Costo Beneficio Socio-Hídrico, se observa una contradicción entre lo establecido en la definición (Art.4, Fracc. XXX) con lo dispuesto por el art. 126, ya que se menciona, en el primer caso, que la evaluación la realiza el Consejo Regional, mientras que en el segundo, se dice que lo hace el promovente de las actividades. En los dos escenarios no se definen los criterios generales y métodos para su realización. En caso de que fuera el Consejo la instancia encargada de su elaboración, verificación y aprobación, destaca que es un ente cuyas funciones no son de orden técnico. Por lo anterior, de implementarse las disposiciones mencionadas se puede perjudicar la validez y efectividad del instrumento.

Finalmente, se detecta una omisión en la iniciativa en cuanto a la definición de los procedimientos por parte de CONAGUA, y de los Organismos de Cuenca para supervisar el Registro Público de Derechos de Agua (REPDA) como el instrumento que recibe y registra los documentos por parte de los concesionarios. También es importante especificar cómo actuar en caso de actualizaciones de conflictos de interés (*v.gr.* revocación de concesiones, en su caso, con motivo falsedad de declaración).

## Sobre los programas de saneamiento

---

La iniciativa establece que las tarifas por el servicio de recolección y tratamiento de aguas residuales estarán determinadas en las leyes estatales que correspondan a la prestación de estos servicios por parte de los municipios, sin especificar fórmulas o mecanismos para su determinación. No obstante, en otros artículos se define que serán los Servicios Públicos Municipales, Intermunicipales y Metropolitanos, y ya no las leyes estatales las que aprobarán el monto de la tarifa final por pago de derechos por el servicio público de suministro de agua y saneamiento, así como las propuestas de determinación de subsidios y descuentos al uso doméstico y personal. Ambas disposiciones generan las condiciones de un posible conflicto de competencias.

También se determina la realización anual de una muestra aleatoria que represente el 10% de las descargas de los concesionarios; considerando el alto número de títulos de concesión (más de 11 mil), se requiere tomar en cuenta para su implementación: la disponibilidad de los inspectores, en cuanto a número y competencia; la disponibilidad de los laboratorios; los gastos que se requieren para las pruebas de laboratorio y el plan de trabajo correspondiente. En ese sentido, no se entiende la razón de obligar a los concesionarios a implementar y enviar los informes de calidad de agua de acuerdo con su condicionante de descarga (agregando una carga administrativa a los usuarios), cuando se deduce que son las autoridades del Estado quienes realizan las pruebas correspondientes.

Diversos estudios oficiales concuerdan en la existencia de un déficit importante en cuanto a la disponibilidad y eficiencia de las Plantas de Tratamiento, lo cual implica costos significativos para su mantenimiento y/o rehabilitación. Por esta razón, se señala la relevancia de considerar los recursos necesarios para cubrir los gastos correspondientes. En esta materia, se define que, para la autorización de las plantas para el tratamiento de aguas residuales municipales, se requerirá de un Dictamen de Impacto Socio-hídrico. En el texto se especifica que “será puesto a disposición del organismo de Cuenca y del Consejo Regional para su verificación y aprobación”; no obstante, no se precisa con claridad cuál es la autoridad encargada de determinar los elementos técnicos para su aplicación, evaluación o validación (Art. 311).

## Sobre precios y tarifas

---

La iniciativa propone el establecimiento de tarifas ligadas a los siguientes criterios: asequibilidad, disminución del consumo por persona para aplicar subsidios, calidad del agua suministrada, continuidad del servicio y nivel de marginación de la población. Algunos de estos criterios tienen problemas técnicos para su implementación. Por ejemplo, no hay una fórmula para calcular la “asequibilidad” del acceso al agua. Se establece un cálculo bajo la premisa de que la mayoría de las viviendas tienen medidores de agua, lo cual podría ir en perjuicio de quien no lo tiene. Por otro lado, condicionar el pago a la calidad del agua otorgado por los servicios municipales requiere consolidar el proceso para garantizar la objetividad y la validez de los análisis, así como la publicidad de los resultados sobre dicha calidad. Faltaría incluir la figura de una entidad externa o autónoma al gobierno municipal para garantizar que sea confiable la verificación de continuidad del servicio.

La iniciativa promueve la elaboración de dos nuevas Normas Oficiales Mexicanas (NOM), para la definición de precios y tarifas, así como de los criterios técnicos mínimos que deberán observarse en todo el ciclo hídrico para la extracción, uso, aprovechamiento y descarga del recurso hídrico. En estas normas será de suma importancia establecer los mecanismos para prevenir y evitar conflictos de interés y tráfico de influencias en el proceso de su creación por parte de las autoridades correspondientes debido a los numerosos intereses involucrados. Así mismo,

se sugiere mantener y especificar cómo sería el sistema tarifario diferenciado caracterizado por un pago menor para hogares de comunidades en situación de pobreza con el objetivo de favorecer el cumplimiento del derecho humano al agua sin ningún tipo de discriminación.

Finalmente, se observa la omisión en el esquema de sanciones de la aplicación de multas o medidas administrativas para incumplimientos en el pago del agua.

## Sobre el mantenimiento y la modernización hidráulica.

No se identifican medidas para garantizar la eficacia en la ejecución de programas y/o trabajos de mantenimiento y modernización de la infraestructura hidráulica. Únicamente se establece el Dictamen de Impacto Socio Hídrico como el instrumento para la determinación de la viabilidad de los proyectos de infraestructura hídrica, más no para verificar o evaluar la eficacia en su ejecución. Como ya se comentó en otro punto (*Sobre las medidas de control...*), en la iniciativa no se definen los criterios generales y métodos para su realización, asimismo, se atribuye al Consejo Regional su elaboración, verificación y aprobación, siendo un ente cuyas funciones no son de orden técnico. Por lo anterior y de implementarse las disposiciones mencionadas, se puede perjudicar la validez y efectividad del instrumento prestándose a un posible uso arbitrario y discrecional.

La responsabilidad de modernización de la infraestructura hidráulica se traslada a los gobiernos municipales, los cuales suelen carecer de los recursos económicos y técnicos suficientes para el cumplimiento de esta obligación como ha sucedido con las Plantas de Tratamiento, las cuales requieren costos importantes para su mantenimiento y/o rehabilitación.

Respecto el acceso prioritario a recursos públicos para los Sistemas Comunitarios, se requerirá reglamentar las autoridades y mecanismos para identificar y determinar aquellos que carezcan de la “infraestructura requerida para garantizar el agua y saneamiento” señalada en el artículo 144, así como las acciones que se llevarán a cabo para garantizar la provisión de los recursos públicos y verificar su correcta ejecución.

## Sobre los gobiernos municipales

La iniciativa procura fortalecer las atribuciones de las autoridades locales para la gestión del agua, pero sus condiciones actuales dificultan la posibilidad de que las lleven a cabo. Por ejemplo, se les obliga a la instalación masiva de macro medidores telemétricos zonales para sistemas con más de 250 mil usuarios con el objetivo de demostrar el uso doméstico del agua. Para ello se requiere previamente una estimación de costos, mecanismos y tiempos para su implementación (Art. 175).

Se prevé la necesidad de un presupuesto adicional para los municipios para que puedan cumplir con la medición de la calidad del agua en los laboratorios (ensayos organolépticos, ensayos químicos, ensayos microbiológicos y ensayos radiactivos) debido al elevado costo de dichos estudios. Por otro lado, el hecho de que los municipios participen en la aprobación de los laboratorios de análisis de calidad del agua, al mismo tiempo que realizan, al menos una vez al mes, los análisis físicos, químicos y biológicos para evaluar dicha calidad, puede constituir un posible conflicto de interés y perjudicar la necesaria objetividad en la aplicación de las pruebas.

Tampoco se consideran criterios para la integración de los organismos municipales de agua, aspecto que resulta estratégico para el cumplimiento del derecho humano al agua y al saneamiento. Finalmente, se establecen en distintos artículos una serie de obligaciones para los municipios, los Sistemas Públicos Municipales, y los Servicios Municipales, pero no está claro si se trata de los mismos entes públicos.

## Sobre el enfoque de género

---

Se requiere una revisión de la iniciativa para ampliar su impacto en términos del enfoque de género que pretende conseguir. Habrá que tener en consideración que no siempre se trata de lograr un enfoque de género neutral que asume que las mujeres y los hombres tienen las mismas necesidades y preocupaciones. En el caso particular del derecho al agua y saneamiento, las mujeres y los hombres pueden tener diferentes necesidades y prioridades, así como diferentes roles en la sociedad, diferentes responsabilidades y niveles de acceso a recursos y bienes. De no establecer indicadores sensibles al género que permitan el monitoreo y la evaluación regular del progreso de la ley hacia los objetivos de género declarados, se correrá el riesgo de que estas metas no se cumplan o sean evaluadas con una diversidad de criterios. No se sugiere integrar estos indicadores a la ley general, pero sí mencionarlos para que se desarrollen en el reglamento correspondiente. Por ejemplo, se podrían establecer mecanismos de monitoreo que favorezcan el incremento en la proporción de mujeres en instancias de participación relacionadas con la toma de decisiones sobre agua y saneamiento.

## Sobre la integración de órganos técnicos y de participación ciudadana

---

La eficiente y efectiva implementación de la nueva Ley requiere un ordenado trabajo de coordinación entre las distintas autoridades federales como estatales para el desarrollo de políticas y programas en materia hídrica. En la propuesta normativa se observa que no se definen con precisión los mecanismos de integración de los siguientes órganos: Consejos Regionales, Consejo Técnico de Regulación, Consejos Zonales y Comisiones estatales de Agua. Lo anterior puede representar problemas no sólo en la representatividad social de los consejos, sino también en las capacidades operativas de las entidades de carácter técnico.

En el caso particular de los Consejos, la iniciativa plantea una mayor diversidad en su integración tanto a nivel nacional como regional y hace especial énfasis en la población indígena, afroamericana y afectada por la violación de derechos asociados al agua, además de organizaciones de la sociedad civil y representantes de instituciones académicas. Este aspecto contribuye a que los consejos tengan una integración más inclusiva, pero su impacto resulta incierto en términos de una mayor representatividad social, ya que no están claros los mecanismos de elección para la mayoría de las personas representantes. Por lo tanto, en el reglamento tendrán que especificarse más características del proceso de elección: institución organizadora de la elección, duración del proceso, características o perfil de las personas que se postulan, universo de personas que puede votar, criterios de elección democrática de las y los representantes al interior de los sectores, declaración de intereses de las personas que se postulan como representantes, por mencionar algunos aspectos.

Finalmente, se identifica un eventual conflicto de interés en la integración de los organismos operadores de agua a nivel municipal, ya que se consideran descentralizados, pero en su conformación se incorporan a miembros de los ayuntamientos quienes tienen injerencia sobre los servicios de las asignaciones y concesiones.

## Sobre el impacto de las opiniones y propuestas de las instancias de participación.

---

El impacto de los mecanismos de participación ciudadana contenido en la iniciativa para una democratización de las decisiones en torno al agua resulta incierto, ya que no hay claridad sobre el carácter vinculatorio que tendrán los instrumentos de planeación y opiniones que surjan en el ámbito de competencia tanto del Consejo Nacional como de los Consejos regionales. Tampoco se establece la ruta que seguiría la Comisión Nacional del Agua y/o los Organismos de Cuenca para responder a tales propuestas y con base en qué criterios puede aprobarlas o rechazarlas. En términos generales esto podría incluirse en la iniciativa, aunque la especificidad de los diferentes instrumentos de planeación se desarrolle en el reglamento correspondiente. La manera en que se resuelva este aspecto será clave para alcanzar una mayor equidad en la relación entre Organismos de Cuenca y Consejos de Agua. También será relevante encontrar una alternativa en el financiamiento de los Consejos, ya que estos dependen, para su operación, del presupuesto asignado por los Organismos de Cuenca (CONAGUA), lo que puede derivar en la falta de autonomía.

## Sobre los mecanismos de control y rendición de cuentas

---

Las contralorías sociales del agua tienen una amplitud de funciones que van más allá de sus tareas sustantivas de promover y vigilar el cumplimiento de la transparencia y rendición de cuentas. Esta asignación de atribuciones y recursos públicos (artículo 68, Fracc. XXXIX) contraviene su estatus jurídico de asociaciones civiles, lo que genera problemas en la implementación de la norma y en la certeza jurídica. La función de fiscalización y control ya la ejercen los órganos designados por estas funciones: Organismos de Cuencas, Órganos Internos de Control, Auditoría Superior de la Federación, y los Consejos Regionales en los ámbitos subnacionales, por lo cual, con la nueva propuesta, se observa un exceso de regulación que, en lugar de favorecer, podría entorpecer el proceso de control y rendición de cuentas.

Por otro lado, la iniciativa plantea una serie de obligaciones para las autoridades de gobierno que no es fácil de cumplir. En total hay 149 inspectores a nivel nacional, número que resulta insuficiente para supervisar las descargas de los concesionarios, las emisiones y transferencias de contaminantes, y para observar 518, 408 títulos de concesión y asignación, de los cuales 93.3% se concentra en el uso agrícola y de abastecimiento público. Tampoco hay información sobre los resultados de las inspecciones, siendo que representan recursos e insumos relevantes para la debida implementación de la Ley.

## Sobre la justicia ambiental en temas hídricos

---

Para asegurar la protección del derecho por la vía judicial es necesario que en la redacción se parta de la obligación del Estado de adoptar medidas concretas para empoderar a las personas y colectividades para ejercer y exigir su derecho con mecanismos y procedimientos de acceso a la información, participación y acceso a reparaciones en

relación con el saneamiento y el derecho al agua. Se requiere proveer asesoría jurídica y técnica en materia del derecho humano al agua para facilitar el accionar y representar ante tribunales administrativos y judiciales, a las personas afectadas en el incumplimiento de este derecho y de otros asociados de carácter ambiental.

Será muy importante tener en cuenta que la actuación de los organismos gestores se encuentra en el marco del derecho administrativo y este proyecto debe estar debidamente articulado con las normas correspondientes. Por ejemplo, el proyecto de ley remite al Tribunal Federal de Justicia Administrativa en caso de control jurisdiccional. En ese sentido, sería necesario, en atención a la especificidad de la materia, dotar de reglas procesales y especificación de principios aplicables a la justicia ambiental para lo cual podrían recuperarse las disposiciones contenidas en el Acuerdo de Escazú. Dicho Acuerdo también podía ser un referente para resolver los casos de omisión por parte de las autoridades en materia hídrica. La *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* habría de incorporar un mecanismo de control de la inactividad, ya que el proyecto de ley sustantiva reconoce, en el artículo 351, la posibilidad de emitirse un dictamen en caso de incumplimiento de la Ley. No obstante, este dictamen, si bien tiene la intención de ser prueba plena en procedimientos jurisdiccionales, finalmente quedará inserto en procesos tradicionales que en la actualidad no han ofrecido herramientas a los jueces y magistrados para la adecuada tutela del derecho al agua.



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

**EVALUACIÓN DE IMPACTO LEGISLATIVO**  
**INICIATIVA DE LEY GENERAL DE AGUAS**  
**DE LA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ**

---

**GUÍA METODOLÓGICA**



## Evaluación de impacto legislativo de las iniciativas de Ley General de Aguas<sup>4</sup>

El agua es un recurso indispensable para la vida en el planeta y para el desarrollo de la civilización humana. La relación que ha mantenido el ser humano con este recurso ha dado un viraje muy importante en el último siglo, de manera que transitamos de considerar este líquido como parte de una fuerza de la naturaleza *amenazante* a partir de tormentas que generaban inundaciones capaces de arrasar a ciudades enteras, a valorarlo como un recurso amenazado por el crecimiento demográfico y un modelo económico basado en el consumismo.<sup>5</sup> Hoy en día, es posible afirmar que la principal narrativa con la cual se reflexiona y se proponen acciones para mejorar la gestión del agua se construye principalmente a partir de los códigos culturales de crisis y del derecho humano al agua. En el primer caso es frecuente que la opinión pública y la clase política enmarquen la relación con este recurso a partir de una denominada “crisis del agua” o “crisis hídrica”.

Es importante resaltar que no hay un consenso sobre el origen de dicha crisis, ya que algunos mencionarán la escasez del agua a partir del crecimiento urbano característico del siglo XX; otros apuntarán a un modelo hídrico que ha favorecido la concentración del agua en actores económicos preponderantes, incluso relacionados con la mercantilización del agua; y un sector alertará sobre la problemática que representa el cambio climático sobre la disponibilidad del recurso, ya que acentuará los fenómenos meteorológicos de sequía y de precipitaciones extraordinarias, entre otros procesos.

Sin duda alguna, estas perspectivas no resultan excluyentes y su interrelación para el análisis de casos concretos constituye un prerrequisito para procurar el diseño de políticas públicas encaminadas hacia una gestión sostenible del agua. En ese sentido, es que ha surgido el código del derecho humano al agua, el cual consiste en incorporar como una idea regulativa central el hecho de garantizar que toda la población tenga acceso al agua potable como un requisito fundamental para la calidad de vida de las personas.<sup>6</sup>

El derecho humano al agua fue reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 64/292 del 28 de julio de 2010. México la reconoció y esto derivó en una modificación del sexto párrafo del artículo cuarto constitucional para quedar de la siguiente manera:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. (CPEUM, Párrafo adicionado el 08 de febrero de 2012).

---

<sup>4</sup> Documento elaborado por el equipo de trabajo interinstitucional conformado por (en orden alfabético): Eduardo Bohorquez López (Transparencia Mexicana), Roberto Ehrman (Universidad Iberoamericana), Silvia Matallana (Universidad Autónoma de Querétaro) e Itzkauhtli Zamora Saenz (Instituto Belisario Domínguez).

El equipo agradece la retroalimentación recibida en diferentes fases del proyecto por parte del Mtro. Blas Herrera Melo (Universidad Iberoamericana), la Dra. Alina del Carmen Nettel Barrera (Universidad Autónoma de Querétaro), la Mtra. Carolina Medina Vallejo y el Mtro. Isabel Retana (Transparencia Mexicana), el Dr. David Vázquez Salguero (El Colegio de San Luis) y la Dra. Perla Carolina Gris Legorreta (Instituto Belisario Domínguez).

<sup>5</sup> Cohen, M.P. y González Reynoso, A.E. (2006) Del agua amenazante al agua amenazada. Cambios en las representaciones sociales de los problemas del agua en el Valle de México. En Manuel Perló (Ed.) *Más allá del Cambio climático: las dimensiones psicosociales del cambio ambiental global* (pp. 47-64). Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>6</sup> Al respecto, véase el sexto Objetivo de Desarrollo Sostenible sobre “Agua limpia y Saneamiento”.

Como se aprecia en esta reforma constitucional, se estipuló que el cumplimiento del derecho humano al agua requería de una ley general en la que se estableciera la manera en que los tres niveles de gobierno y la participación ciudadana se articularían para alcanzar dicho fin. El debate legislativo desde ese año hasta la fecha no ha logrado derivar en el consenso y posterior publicación de una Ley General de Aguas (LGA), por lo que sigue este pendiente en la agenda del Congreso de la Unión.

En las LXIV y LXV Legislaturas se han propuesto las siguientes iniciativas para expedir la Ley General de Aguas y abrogar la Ley de Aguas Nacionales:

- Iniciativa ciudadana que expide la Ley General de Aguas suscrita por el ciudadano Oscar Monroy Hermosillo, representante del Movimiento Agua para Todos y Todas, Agua para la Vida, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 14 de abril de 2020.<sup>7</sup>
- Iniciativa que expide la Ley General de Aguas y abroga la Ley de Aguas Nacionales y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente propuesta por la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 28 de abril de 2020.
- Iniciativa que expide la Ley General de Aguas propuesta por diputados de la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento de la Cámara de Diputados, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 5 de agosto de 2020.
- Iniciativa con proyecto de Ley General de Aguas que abroga la Ley de Aguas Nacionales propuesta por la senadora Gloria Sánchez Hernández (Morena), presentada el 27 de abril de 2022.

Se anticipa que el debate parlamentario se incrementará en los últimos dos años de la LXV Legislatura, ya que el 24 de enero del presente año la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó que el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa de carácter absoluto en competencias de ejercicio obligatorio al no haber emitido la Ley General de Aguas conforme al plazo estipulado en el tercero transitorio de dicha reforma constitucional.<sup>8</sup>

El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (IBD) pretende aportar a la deliberación legislativa a partir de ofrecer elementos que le permitan a las y los senadores analizar las iniciativas que han tenido su origen o que han sido suscritas en esta Cámara alta. Para ello, se ha conformado un equipo de trabajo interinstitucional que aborde diferentes dimensiones de las iniciativas mediante herramientas metodológicas provenientes de la Evaluación de Impacto Legislativo (EIL).

La EIL constituye una metodología de actualidad que persigue la mejora en la calidad normativa. Tiene el propósito de convertirse en una herramienta de soporte para informar y apoyar la metodología política de la toma de decisiones en el proceso de deliberación, es decir, la aprobación, modificación o rechazo del proyecto de ley en el debate parlamentario.

<sup>7</sup> Esta iniciativa fue suscrita y presentada a su vez por diferentes grupos parlamentarios tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, ya sea de manera íntegra o con algunas modificaciones que no alteraban la propuesta central. Entre estas iniciativas se encuentran la iniciativa suscrita por diputadas y diputados, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (publicada en Gaceta el 14 de abril de 2020) y la iniciativa suscrita por senadoras y senadores del Grupo Parlamentario de Morena (publicada en Gaceta el 3 de marzo de 2020).

<sup>8</sup> Véase: Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2022, 24 de enero). SCJN Declara la inconstitucionalidad de la omisión de emitir la Ley General de Aguas (Comunicado de prensa). Disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6744>

La primera herramienta que se ha construido a partir de la conformación del equipo de trabajo es una guía metodológica que oriente la evaluación del impacto de la iniciativa de reforma en materia de la Ley General de Aguas (Véase el Anexo A). La Guía metodológica tiene el propósito de servir como instrumento de referencia para la implementación de la evaluación *ex ante* de dicha iniciativa, es decir, antes de su entrada o aprobación por el órgano legislativo.

Teniendo en cuenta que ya se ha cumplido con la fase interna de elaboración de la iniciativa de ley y, por tanto, se encuentra constatada la conveniencia y viabilidad de la intervención normativa que se plantea a través de la acción legislativa, se llevará a cabo una evaluación *ex ante*. La iniciativa con proyecto de decreto completa será sometida a un proceso de análisis técnico por parte de especialistas para proveer información sobre los efectos y resultados previstos con su implementación y, en su caso, solventar efectos no deseados. Esto quiere decir que se investigará sobre el ámbito administrativo, social y económico para resolver inquietudes en torno a sí, ¿la legislación primaria y secundaria puede ser aplicable plenamente de la manera más eficiente? ¿cumple con los objetivos sociales de la ley? ¿puede tener efectos no deseados (económicos, sociales, etc.)? ¿Qué dificultades pueden surgir en el proceso de aplicación como resultado del diseño de la iniciativa?

La metodología propia de la EIL busca primero identificar los principales objetivos y propósitos de la nueva propuesta normativa, derivado de la lectura de la exposición de motivos y del proyecto normativo. Por ejemplo, se identificará como primer propósito determinar si la iniciativa provee mecanismos adecuados para garantizar y proteger el derecho humano al agua y al saneamiento. Las líneas, métodos y técnicas de investigación incluyen establecer un marco jurídico basado en tratados y convenciones internacionales ratificados por México que inciden en el tema, contrastarlo con el contenido de la iniciativa, y analizar los efectos de las disposiciones normativas propuestas para asegurar y garantizar el derecho humano al agua para los ciudadanos y las comunidades, a nivel federal como local.

La investigación en torno a este primer propósito de la iniciativa busca establecer el marco normativo nacional, regional e internacional para la exigibilidad de los derechos al agua y al saneamiento con el fin de identificar los mecanismos y vías de exigibilidad de estos derechos y las obligaciones mínimas. Así se podrá comprobar si la iniciativa logra definir el contenido de los derechos de manera específica, y si cuenta con los instrumentos necesarios para realizar un seguimiento de la exigibilidad de cumplimiento del derecho que permita monitorear el grado de realización del derecho al agua. Otros componentes que se han propuesto analizar son los referentes a la participación ciudadana, los esquemas de gobernanza, el modelo de concesiones y las herramientas para la justicia hídrica.

Es muy importante subrayar dos aspectos sobre el objetivo que persigue este equipo de trabajo. Por un lado, no pretende desconocer el amplio trabajo que está detrás de las iniciativas, ya que éstas han sido resultado de una gran cantidad de espacios de discusión en los cuales han participado diferentes especialistas en temas hídricos. Las iniciativas no serían posibles sin estos esfuerzos por sumar conocimiento altamente especializado en los diferentes rubros que implica una ley general de estas características. Lo que se pretende es sumar una revisión crítica a partir de los alcances metodológicos que implica la EIL para precisar aspectos y/o plantear preguntas que tendrán que ser resueltas en la deliberación legislativa con la finalidad de tener una ley general susceptible de implementarse y de cumplir con sus propios objetivos. La revisión se centra en la Iniciativa con Proyecto de Ley de la Sen. Gloria Sánchez Hernández, procurando aportar insumos para la deliberación de la Cámara alta de manera oportuna, objetiva e imparcial. Conforme se avance en el trabajo seguramente se irán sumando puntos de vista y conocimientos de otras instituciones y especialistas, con el objetivo de enriquecer teórica y metodológicamente los estudios que se desprendan de este proyecto de EIL.

**Propuesta de guía metodológica para la Evaluación de Impacto Legislativo *ex ante* de las iniciativas en materia de agua**

La siguiente tabla sintetiza las principales interrogantes que se proponen para implementar el modelo metodológico de Evaluación de Impacto Legislativo (EIL). Las preguntas se irán refinando y se adicionarán más en la medida en que se vayan desarrollando las investigaciones. La guía incluye preguntas relacionadas con los temas seleccionados de las iniciativas, pero no la totalidad del articulado.

Propósito de la iniciativa de ley y problema público que busca resolver (Hipótesis normativa)	Pregunta de investigación: ¿cuál es el efecto del cambio legislativo sobre el problema de política pública que busca resolver?	Línea de investigación	Métodos y técnicas de investigación	Fuentes documentales
<b>Derecho humano al agua</b>				
<b>Proveer los mecanismos para garantizar y proteger el derecho humano al agua y al saneamiento (transversalidad)</b>				
Garantía del derecho	¿En qué medida establece las bases y los mecanismos jurídicos necesarios y suficientes para exigir, por parte de los ciudadanos, la suficiencia, la salubridad, la aceptabilidad, la asequibilidad, la accesibilidad y el saneamiento de las aguas para uso humano?	<p>Estudio de los efectos de las disposiciones normativas propuestas para asegurar y garantizar el derecho humano al agua para los ciudadanos y las comunidades, a nivel federal como local.</p> <p>Análisis de los tratados y convenciones internacionales ratificados por México que inciden en el tema.</p>	<p>Análisis de textos legales, jurídicos y jurisprudenciales Estudio documental Entrevistas con los operadores jurídicos</p>	<p>Constitución Política                      Iniciativa con Proyecto de Ley de la Ley General de Aguas                      Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente                      Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente                      Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.                      Ley Federal de Derechos. Ley Federal de Mar                      Ley Orgánica de la Administración Pública Federal                      Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.                      Ley Federal de Procedimiento Administrativo                      Código Nacional de Procedimientos Penales. Legislación estatal y municipal. Resoluciones jurisprudenciales. Estudios de sentencias a nivel local como federal.                      NOMs.                      Base de datos de magistrados especializados en materia ambiental.                      Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo                      Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa</p>

Propósito de la iniciativa de ley y problema público que busca resolver (Hipótesis normativa)	Pregunta de investigación: ¿cuál es el efecto del cambio legislativo sobre el problema de política pública que busca resolver?	Línea de investigación	Métodos y técnicas de investigación	Fuentes documentales
Protección del derecho y su judicialización (acceso a la justicia)	¿De qué manera provee y contribuye a solventar las carencias actuales del sistema de procuración de justicia en la materia, con procedimientos adecuados ya sea en sede administrativa como penal para la investigación y sanción de las faltas y delitos en la materia?	<p>Análisis de los efectos derivados de la implementación de las nuevas disposiciones jurídicas para garantizar una protección efectiva del derecho humano al agua para los ciudadanos y las comunidades, a nivel federal como local, evaluando los procedimientos administrativos y penales en la materia.</p> <p>Estudio de los efectos de la nueva Ley para la institucionalización y operación de las Contralorías Sociales en materia procuración de justicia.</p>	<p>Análisis de textos legales, jurídicos y jurisprudenciales</p> <p>Estudio documental</p> <p>Entrevistas con los operadores jurídicos</p>	<p>Constitución Política</p> <p>Iniciativa con Proyecto de Ley de la Ley General de Agua</p> <p>Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.</p> <p>Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p> <p>Código Nacional de Procedimientos Penales.</p> <p>Legislación estatal y municipal. Resoluciones jurisprudenciales. Estudios de sentencias a nivel local como federal.</p> <p>Base de datos de magistrados especializados en materia ambiental. NOM's</p>
Garantía y protección del derecho	¿Qué otras reformas se requerirán al sistema de impartición de justicia, a la par de las señaladas en las presentes propuestas?	Estudio, en su caso, de las modificaciones que se tendrán que realizar en acompañamiento a la presente propuesta para armonizar su implementación mayor efectividad.	<p>Análisis de textos legales, jurídicos y jurisprudenciales</p> <p>Estudio documental</p> <p>Entrevistas con los operadores jurídicos</p>	<p>Constitución Política</p> <p>Iniciativa con Proyecto de Ley de la Ley General de Aguas</p> <p>Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente</p> <p>Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente</p> <p>Ley General de Asentamientos</p>

Propósito de la iniciativa de ley y problema público que busca resolver (Hipótesis normativa)	Pregunta de investigación: ¿cuál es el efecto del cambio legislativo sobre el problema de política pública que busca resolver?	Línea de investigación	Métodos y técnicas de investigación	Fuentes documentales
				Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Ley Federal de Derechos. Ley Federal de Mar Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Código Nacional de Procedimientos Penales. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Legislación estatal y municipal. Resoluciones jurisprudenciales. Estudios de sentencias a nivel local como federal. Base de datos de magistrados especializados en materia ambiental.
<b>Gobernanza del agua</b>				
<b>Promover una gobernanza efectiva de la gestión de recursos acuíferos</b>				
Democratización: participación en la gestión del agua y mecanismos comunitarios	¿Hasta qué grado garantiza una efectiva participación por parte de los usuarios y de los agentes gubernamentales en los tres órdenes de gobierno?  ¿Cómo resuelve, en su caso, las limitaciones actuales en cuanto a las asimetrías entre las facultades ejercidas por los Consejos de Cuenca respecto a las de los Organismos de Cuenca?	Estudio de los efectos de las disposiciones normativas propuestas respecto la interacción y efectiva participación en el proceso decisional entre Conagua, los Consejo de Aguas y Cuencas, y las autoridades competentes en los tres órdenes de gobierno.  Análisis de los efectos de	Análisis de textos legales. Estudio documental. Entrevistas con los operadores.  Análisis de la base de datos	Constitución Política Iniciativa con Proyecto de Ley de la Ley General de Aguas Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Legislación estatal y municipal Programas de gobiernos federales, estatales y municipales en materia de administración de agua, resoluciones de las autoridades en materia

Propósito de la iniciativa de ley y problema público que busca resolver (Hipótesis normativa)	Pregunta de investigación: ¿cuál es el efecto del cambio legislativo sobre el problema de política pública que busca resolver?	Línea de investigación	Métodos y técnicas de investigación	Fuentes documentales
	<p>¿Favorece la implementación de un régimen efectivo de rendición de cuentas y de transparencia en el uso de los recursos? ¿En su caso, cómo?</p> <p>¿De qué manera incide en los actuales mecanismos de consultas en la materia?</p> <p>¿Promueve la institucionalización y la operación de las contralorías sociales del agua? ¿Y de qué manera garantiza que el ejercicio de sus atribuciones vaya en beneficio de los usuarios?</p>	<p>las nuevas disposiciones normativas sobre la efectividad de la participación de los usuarios en el proceso de toma de decisiones.</p> <p>Análisis de los resultados previstos por la implementación de la nueva normativa en cuanto a rendición de cuentas y transparencia en la materia.</p> <p>Estudio de los efectos de la nueva Ley para la institucionalización y operación de las Contralorías Sociales en materia de gestión y rendición de cuentas de los recursos hídricos.</p>		<p><a href="https://agua.org.mx/categoria/politica-publica/">https://agua.org.mx/categoria/politica-publica/</a>  <a href="https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/registro-publico-de-derechos-de-agua-repda-55190">https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/registro-publico-de-derechos-de-agua-repda-55190.</a>            Directorios de servidores públicos e integrantes de los Organismos y Consejos de Cuencas.            Base de datos de la Auditoría Superior de la Federación y de las Entidades de Fiscalización Superior de los estados</p>
Protección y libre determinación de los pueblos sobre las aguas en su territorio	¿De qué manera permite el establecimiento de medidas definitorias en cuanto a la asignación territorial de las	Análisis de los efectos de las nuevas disposiciones normativas en cuanto a la asignación de las fuentes	Análisis de textos legales  Estudio documental	Constitución Política Iniciativa con Proyecto de Ley de la Ley General de Aguas  Base de datos del Registro Agrario Nacional

Propósito de la iniciativa de ley y problema público que busca resolver (Hipótesis normativa)	Pregunta de investigación: ¿cuál es el efecto del cambio legislativo sobre el problema de política pública que busca resolver?	Línea de investigación	Métodos y técnicas de investigación	Fuentes documentales
	<p>fuentes de aguas superficiales y/o subterráneas a los pueblos y comunidades indígenas?</p> <p>¿Cómo, en su caso, promueve el reconocimiento de las comunidades y pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho público vinculando lo establecido en el artículo 2 constitucional con lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT?</p> <p>¿Cómo crea las condiciones para garantizar para los pueblos y comunidades indígenas el ejercicio eficaz de sus derechos en la materia?</p> <p>¿Qué otras reformas se requerirán al sistema de impartición de justicia, a la par de las señaladas en las presentes propuestas?</p>	<p>de agua de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>Evaluación de los resultados de la implementación de las nuevas disposiciones legales en cuanto a cancelación de concesiones otorgadas de manera ilegal expropiando indebidamente el recurso hídrico de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>Estudio de los nuevos procedimientos establecidos en materia para la garantía del derecho efectivo de protección del agua para los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>Estudio, en su caso, de las modificaciones que se tendrán que realizar en acompañamiento a la presente propuesta para armonizar su implementación con las normas vigentes y permitir una mayor efectividad.</p>	<p>Entrevistas con los operadores</p> <p>Análisis de la base de datos</p>	<p>Base de datos del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas</p> <p><a href="https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/registro-publico-de-derechos-de-agua-repda-55190">https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/registro-publico-de-derechos-de-agua-repda-55190</a></p> <p>Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Código Nacional de Procedimientos Penales. Legislación estatal y municipal en materia de protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.</p>

Propósito de la iniciativa de ley y problema público que busca resolver (Hipótesis normativa)	Pregunta de investigación: ¿cuál es el efecto del cambio legislativo sobre el problema de política pública que busca resolver?	Línea de investigación	Métodos y técnicas de investigación	Fuentes documentales
<p>Rectoría del Estado sobre la administración y gestión; colaboración y coordinación con autoridades subnacionales y régimen de concesiones</p>	<p>¿De qué manera se promueve para la autoridad competente del Estado una efectiva y eficiente coordinación entre las distintas autoridades, federales como estatales y municipales?</p> <p>¿Cómo se previene y evita la actualización de conflictos de interés por parte de los actores políticos y empresariales (grandes concesionarios)?</p> <p>¿Se prevé un régimen de concesiones equitativo y eficiente?</p> <p>¿De qué manera se garantiza la toma de decisión informada, actualizada sobre los recursos acuíferos nacionales, tanto superficiales como subterráneos para generar un adecuado ordenamiento normativo en la materia adoptando una perspectiva sistémica del ciclo de agua y una visión integral de la cuenca hidrológica?</p>	<p>Análisis de los efectos de las nuevas disposiciones normativas en materia de coordinación entre la autoridad rectora y las otras autoridades federales como locales.</p> <p>Estudio de los efectos de la nueva normativa sobre el actual régimen de concesiones.</p> <p>Estudio de los efectos de los mecanismos propuestos para la prevención de los conflictos de interés y la lucha contra la corrupción en materia de gestión del agua.</p> <p>Evaluación de los resultados de la implementación de la nueva normativa en cuanto a integración, actualización y disponibilidad de información en materia de recursos acuíferos nacionales por parte de los usuarios públicos y privados.</p> <p>Evaluación de los resultados previstos por la implementación de</p>	<p>Análisis de textos legales. Estudio documental.</p> <p>Entrevistas con los operadores</p> <p>Análisis de la base de datos</p>	<p>Constitución Política</p> <p>Iniciativa con Proyecto de Ley de la Ley General de Aguas</p> <p>Sistema Nacional de Información del Agua (SINA)</p> <p><a href="https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/registro-publico-de-derechos-de-agua-repda-55190">https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/registro-publico-de-derechos-de-agua-repda-55190</a></p> <p><a href="http://sina.conagua.gob.mx/sina/">http://sina.conagua.gob.mx/sina/</a> <a href="https://www.gob.mx/conagua/articulos/consulta-para-el-del-programa-nacional-hidrico-2019-2024-190499">https://www.gob.mx/conagua/articulos/consulta-para-el-del-programa-nacional-hidrico-2019-2024-190499</a></p> <p>Sistema de Información de Tarifas de Agua Potable (SITAP)</p> <p><a href="https://www.inegi.org.mx/temas/agua/">https://www.inegi.org.mx/temas/agua/</a></p> <p><a href="https://www.gob.mx/conagua/documentos/situacion-del-subsector-agua-potable-drenaje-y-saneamiento">https://www.gob.mx/conagua/documentos/situacion-del-subsector-agua-potable-drenaje-y-saneamiento</a></p>

Propósito de la iniciativa de ley y problema público que busca resolver (Hipótesis normativa)	Pregunta de investigación: ¿cuál es el efecto del cambio legislativo sobre el problema de política pública que busca resolver?	Línea de investigación	Métodos y técnicas de investigación	Fuentes documentales
	<p>¿De qué manera promueve las medidas efectivas para control y revisión ya sea de la calidad de las fuentes de agua como de las descargas de aguas residuales son insuficientes?</p> <p>¿De qué manera promueve y garantiza la asignación y ejercicio de los recursos para la modernización y mantenimiento de la infraestructura hidráulica?</p> <p>¿Qué otras reformas se requerirán al sistema de coordinación en materia de agua, a la par de las señaladas en las presentes propuestas?</p> <p>¿De qué manera garantiza y promueve el control y la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos hídricos?</p>	<p>la nueva Ley sobre la optimización de los recursos presupuestales y humanos en la materia.</p> <p>Estudio de los efectos previstos de la implementación de nueva normativa sobre los procedimientos de control de calidad del agua y de las descargas de aguas residuales, así como de los procedimientos sancionatorios resultantes.</p> <p>Estudio, en su caso, de las modificaciones que se tendrán que realizar en acompañamiento a la presente propuesta para armonizar su implementación con las normas vigentes y permitir una mayor efectividad.</p>		

Propósito de la iniciativa de ley y problema público que busca resolver (Hipótesis normativa)	Pregunta de investigación: ¿cuál es el efecto del cambio legislativo sobre el problema de política pública que busca resolver?	Línea de investigación	Métodos y técnicas de investigación	Fuentes documentales
<b>Operación del sistema (cobertura, eficacia, eficiencia del sistema; calidad)</b>				
<p>Cobertura, eficiencia, eficacia y calidad del sistema de aguas incluido el saneamiento</p>	<p>Las nuevas propuestas legislativas en la materia ¿en qué grado garantizan la suficiente cobertura y calidad del agua para toda la población?</p> <p>¿Hasta qué grado se promueve la distribución eficiente de los recursos hídricos?</p> <p>¿De qué manera se promueve la eficiencia y eficacia en la gestión de los organismos municipales operadores de agua?</p> <p>¿Cómo se establece un esquema uniforme y eficiente de cobro y de tarifas?</p> <p>¿De qué manera garantiza la eficacia en la promoción de la recaudación para cubrir los recursos necesarios para el mantenimiento y modernización de la infraestructura?</p>	<p>Evaluación de los efectos de la nueva Ley sobre el proceso de producción, distribución, consumo y saneamiento de los recursos hídricos para uso doméstico.</p> <p>Evaluación de los resultados de la implementación de la nueva normativa en cuanto a la optimización del desempeño de los organismos operadores municipales.</p> <p>Estudio de los efectos de la implementación de la nueva normativa sobre el proceso de establecimiento de tarifas y de cobro.</p> <p>Evaluación de los efectos de la nueva Ley para el control de salubridad y saneamiento del agua, así como de su implementación.</p>	<p>Análisis de textos normativos</p> <p>Estudios documentales</p> <p>Estudios de planes y programas gubernamentales en materia de salubridad y saneamiento del agua</p> <p>Análisis estadísticos</p> <p>Estudios financieros-presupuestarios</p> <p>Encuestas y entrevistas con los titulares de los organismos operadores y con los concesionarios</p>	<p>Constitución Política</p> <p>Iniciativa con Proyecto de Ley de la Ley General de Aguas</p> <p>Ley Federal de Derechos.</p> <p><a href="https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/registro-publico-de-der echos-de-agua-repda-55190">https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/registro-publico-de-der echos-de-agua-repda-55190</a></p> <p>Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores (PIGOO)</p> <p><a href="http://sina.conagua.gob.mx/sina/">http://sina.conagua.gob.mx/sina/</a></p> <p><a href="https://www.gob.mx/conagua/articulos/consulta-para-el-del-programa-nacional-hidrico-2019-2024-190499">https://www.gob.mx/conagua/articulos/consulta-para-el-del-programa-nacional-hidrico-2019-2024-190499</a></p> <p><a href="https://www.inegi.org.mx/temas/agua/">https://www.inegi.org.mx/temas/agua/</a></p> <p><a href="https://www.gob.mx/conagua/documentos/situacion-del-subsector-agua-potable-drenaje-y-saneamiento">https://www.gob.mx/conagua/documentos/situacion-del-subsector-agua-potable-drenaje-y-saneamiento</a></p> <p>Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales Módulo 5: Agua Potable y Saneamiento</p>

Propósito de la iniciativa de ley y problema público que busca resolver (Hipótesis normativa)	Pregunta de investigación: ¿cuál es el efecto del cambio legislativo sobre el problema de política pública que busca resolver?	Línea de investigación	Métodos y técnicas de investigación	Fuentes documentales
	<p>¿Cómo fomenta el registro adecuado y actualizado de emisiones y transferencias de contaminantes?</p> <p>¿De qué forma promueve la disponibilidad de recursos para los programas de saneamiento?</p> <p>¿Qué otras reformas se requerirán al sistema de operación en materia de agua, a la par de las señaladas en las presentes propuestas?</p>			<p><a href="https://app.conagua.gob.mx/sistemasdeagua/">https://app.conagua.gob.mx/sistemasdeagua/</a></p> <p><a href="http://www.imta.gob.mx">www.imta.gob.mx</a></p> <p><a href="https://agua.org.mx/categoria/politica-publica/">https://agua.org.mx/categoria/politica-publica/</a></p> <p><a href="http://sina.conagua.gob.mx/sina/index.php?publicaciones=1">http://sina.conagua.gob.mx/sina/index.php?publicaciones=1</a></p> <p><a href="https://aguaecosocial.com/ciclo-urban-o-del-agua/">https://aguaecosocial.com/ciclo-urban-o-del-agua/</a></p> <p><a href="https://www.gob.mx/conagua/articulos/consulta-para-el-del-programa-nacional-hidrico-2019-2024-190499">https://www.gob.mx/conagua/articulos/consulta-para-el-del-programa-nacional-hidrico-2019-2024-190499</a></p> <p><a href="https://www.inegi.org.mx/temas/agua/">https://www.inegi.org.mx/temas/agua/</a></p>



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

**EVALUACIÓN DE IMPACTO LEGISLATIVO**  
**INICIATIVA DE LEY GENERAL DE AGUAS**  
**DE LA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ**

---

**DERECHO HUMANO AL AGUA**  
**Y RECTORÍA DEL ESTADO**



# DERECHO HUMANO AL AGUA Y RECTORÍA DEL ESTADO

## Evaluación de impacto legislativo de la iniciativa de la Ley General de Aguas<sup>9</sup>

### Introducción

El presente documento se integra por los resultados de la Evaluación de Impacto Legislativo (EIL) llevada a cabo sobre la iniciativa con proyecto de Ley de la Ley General de Aguas.

La metodología empleada para la EIL ha sido seleccionada con base en la materia objeto de estudio. En un principio se llevó a cabo el estudio de la exposición de motivos de la Iniciativa para identificar con precisión cuál eran los propósitos y objetivos del proyecto.

Del análisis resultaron los siguientes cinco aspectos:

- A. Proveer los mecanismos para garantizar y proteger el derecho humano al agua y al saneamiento desde una perspectiva de transversalidad, es decir, de vinculación con los derechos humanos a la salud, medio ambiente, vivienda y alimentación adecuada.
- B. Promover una gobernanza efectiva en materia de gestión de recursos acuíferos.
- C. Garantizar la protección y la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas sobre las aguas en su territorio.
- D. Consolidar la rectoría del Estado sobre la administración y gestión de los recursos acuíferos de la nación en colaboración y/o coordinación con autoridades subnacionales y régimen de concesiones.
- E. Garantizar que la gestión del agua desde la extracción hacia la distribución y consumo se rija por los criterios de eficiencia, eficacia, calidad, cobertura para toda la población y saneamiento, privilegiando el uso doméstico.

Derivado de los objetivos, se elaboraron por cada uno de ellos una serie de preguntas, de las cuales derivaron las líneas de investigación dirigidas a verificar si los objetivos detectados podían cumplirse con el proyecto de ley, y en su caso, en qué grado.

La descripción de la previsión del impacto de proyecto de ley constituye corpus del presente documento. El esquema de trabajo se desarrolló analizando cada artículo y cada apartado del proyecto de ley verificando de qué manera cumplían con los propósitos del proyecto.

Las técnicas utilizadas fueron las propias de la técnica jurídico-legislativa y de la investigación documental de fuentes secundarias sobre la materia objeto de la propuesta, utilizando fuentes de información oficiales, nacionales e internacionales en la mayor parte de los casos.

---

<sup>9</sup> Documento elaborado por el equipo de trabajo interinstitucional conformado por (en orden alfabético): Roberto Ehrman (Universidad Iberoamericana), Silvia Matallana (Universidad Autónoma de Querétaro) y Alina Nettel (Universidad Autónoma de Querétaro).

A conclusión de cada pregunta se versaron una serie de consideraciones que describen en muchos casos las áreas de oportunidad que se necesitan atender para que el proyecto pueda cumplir con los propósitos establecidos.

En seguida se presentan los objetivos, las preguntas correspondientes con su desarrollo y las consideraciones por cada pregunta.

## Garantía del derecho humano al agua y al saneamiento desde una perspectiva de transversalidad

### 1. ¿De qué manera se contemplan las obligaciones del Estado con respecto al derecho humano al agua y al saneamiento?

El articulado del Proyecto (Título II) establece la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano al agua, implica el acceso, disposición y saneamiento, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El artículo 6 de la iniciativa precisa una cantidad mínima de agua de 100 litros por persona diario que debe ser garantizada por el Estado para cumplir con su obligación de derecho humano al agua.

Durante las últimas décadas, la disponibilidad anual por habitante en México ha pasado de 10 mil metros cúbicos (m<sup>3</sup>) promedio en 1960, a 4 mil m<sup>3</sup> en 2000 y 3.2 mil m<sup>3</sup> en 2020. El deterioro y explotación de los cuerpos de agua, sumado al aumento de la población y al incremento de las sequías, provocará que para 2030, la disponibilidad en México descienda por debajo de los 3 mil m<sup>3</sup> por habitante al año (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2023).

Por región hidrológico-administrativa, la región con menor agua renovable per cápita es la XIII Aguas del Valle de México, con 144 m<sup>3</sup> por habitante al año, que se traduce a 144,000 litros por persona al año, es decir, 394 litros al día por persona. La entidad federativa con menor capacidad (menor agua renovable per cápita) es la Ciudad de México, con 55 m<sup>3</sup> por habitante al año, que, traducido a litros, son 55,000 litros al año, es decir 150 litros por persona al día.

De acuerdo con estos datos sería viable establecer la obligación en 150 litros diarios por persona. No obstante, hay que tener en consideración las deficiencias en el proceso de distribución, las cuales reducen significativamente la capacidad de proveer dicha cantidad por cuanto a pesar de que, para 2016, se reportó una cobertura del 94.4% del servicio de agua potable en el ámbito nacional, se identificaron deficiencias en este proceso, debilidades en la operación de las redes de distribución que ocasionaron que, en 2016, se perdieran 2,400,478,015.8 m<sup>3</sup> de agua y, para 2017, la relación entre el agua producida respecto de la consumida fue de 53.4% en promedio anual, por lo que el 46.6% del líquido se perdió en fugas. Asimismo, en 2016, los resultados del Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores presentaron que, en el caso menos grave de la eficiencia física de los organismos operadores, se pierde el 0.1% del líquido distribuido mediante las tuberías, en tanto que, el caso más crítico, es el 95.0% lo que se desperdicia. Datos de Evaluación 1585-DE “Política Pública de Agua Potable”. Sin embargo,

se trata de una disponibilidad absoluta, es decir, se tiene que cubrir no solamente el consumo humano doméstico, sino la totalidad de los usos, incluido el agropecuario (76%) el industrial (5%), para el sector termoeléctrico (4%) y el abastecimiento público que incluye el doméstico y público urbano (15%). Por lo anterior, el agua disponible *per cápita* para uso exclusivamente doméstico y público urbano se reduce indicativamente a 549 m<sup>3</sup> por habitante por año, reduciéndose aún más en 2030 a 504 m<sup>3</sup> por habitante por año.

Adicionalmente, hay que considerar que existe una enorme diferencia en disponibilidad del recurso por regiones hidrológicas, siendo las más afectadas las ubicadas en el norte y centro de México (En el Centro por ejemplo, el promedio de disponibilidad total es de 55 m<sup>3</sup> por año). Asimismo, se necesita precisar que, del total del agua disponible para consumo doméstico, el 63.5% resulta contaminada.

Accesibilidad: El agua, las instalaciones y los servicios deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población (ONU, 2002, OMS, 2006). La fuente de agua debe encontrarse a menos de 1000 metros de la vivienda, y el tiempo de recolección de agua necesaria no debe superar los 30 minutos. La iniciativa de ley establece en su artículo 9 que todas las personas “deben poder acceder a agua en su hogar o en las cercanías inmediatas”, lo cual no es una medida definida que facilite una garantía para reclamar el derecho de accesibilidad al agua potable para consumo humano.

Asequibilidad. El agua debe estar al alcance económico de todas las personas. El PNUD propone como punto de referencia un umbral del costo de no más del 3% del ingreso familiar. Para personas que no cuenten con recursos para pagar, el marco de derechos humanos exige la provisión gratuita. La iniciativa de ley establece que “el agua debe estar al alcance económico de todas las personas. Los costos directos e indirectos no deben poner en riesgo el ejercicio de otros derechos, ni deben implicar una carga desproporcionada para los hogares con menos recursos”. El artículo 270, por lo que respecta a la asequibilidad, debe analizarse la conveniencia de tasar las cuotas en relación a zonas de marginación alta o muy alta y no en relación a la ubicación territorial.

## Consideraciones

Respecto al contenido de las obligaciones, en la iniciativa precisa una cantidad mínima de agua de 100 litros por persona diario que debe ser garantizada por el Estado para cumplir con su obligación de derecho humano al agua.

Según las cifras expuestas, el agua disponible *per cápita* para uso exclusivamente doméstico y público urbano se calcula en 549 m<sup>3</sup> por habitante por año. Para el 2030 se considera su reducción a 504 m<sup>3</sup> por habitante por año.

En el 2030 se pronostica que esta cifra se reducirá a 267 m<sup>3</sup>. La notable diferencia en la disponibilidad del recurso por regiones hidrológicas, en conjunto con los altos índices de contaminación del agua disponible para consumo doméstico (el 63.5% resulta contaminada), pone en riesgo el cumplimiento de la obligación por parte del Estado.

Considerando que la meta de la plena realización del derecho humano al agua consiste en su acceso universal en condiciones aptas para el consumo, el Estado como el responsable debe garantizar su cumplimiento. Para ello, la ley debe establecer las prioridades de uso del agua de manera clara, con prelación al uso agua para fines domésticos. Se establecen 100 litros de agua por persona al día, sin embargo, el estándar debe ser flexible de acuerdo a la disponibilidad material. Entre 50 y 100 litros de acuerdo los estudios del territorio, siempre predominando una

perspectiva progresiva, y nunca regresiva. Es importante que en este punto el estándar de cumplimiento quede adecuadamente conectado con las normas reglamentarias como las Normas Oficiales Mexicanas y los instrumentos de planeación hídrica.

El derecho al agua tiene repercusiones en la ordenación de los recursos hídricos, porque exige que se dé prioridad a la asignación de agua para el uso personal y doméstico de todas las personas. Estos usos representan una fracción mínima de la utilización total de agua, por lo general menos de un 5%, mientras que el riego sigue siendo el sector de mayor consumo de agua y absorbe actualmente más del 80% en los países en desarrollo, según el PNUD. Dada la interdependencia y la indivisibilidad de todos los derechos humanos, puede decirse que el derecho al agua asigna prioridad al uso de agua para la agricultura y el pastoreo cuando ello sea necesario para prevenir el hambre, como segunda prioridad.

Por todas estas consideraciones, la obligación que se establece en la iniciativa para garantizar el derecho humano al agua mediante el otorgamiento de una cantidad mínima de 100 litros de agua por persona requiere de una planeación integral a mediano y largo plazo que considere las distintas variables: ambientales, económicas, político-sociales, y de infraestructura.

La exigibilidad del derecho en términos de accesibilidad y asequibilidad es limitada por la falta de definición y precisión de la obligación por parte de Estado.

## 2. ¿La nueva Ley General de Aguas garantiza el cumplimiento del derecho humano al agua desde una perspectiva transversal?

El proyecto aborda la transversalidad desde la óptica de la interdependencia de derechos fundamentales. Es importante distinguir los principios rectores (interdependencia) de mandatos de actuación (acción transversal) que pueden incorporarse con instrumentos y actuaciones, de carácter transversal, en términos de cobertura (priorizando grupos y comunidades vulnerables o con alta marginación), calidad (normas oficiales mexicanas), incorporando el derecho al saneamiento y al cuidado del medio ambiente, y respetando derechos de pueblos y comunidades.

La responsabilidad de garantizar el derecho al agua corresponde a los gobiernos, sin excluir la opción de gestionar los servicios a través de terceros, asegurando el Estado que los actores privados no den lugar a violaciones de los derechos humanos. Esto requiere, entre otras cosas, un marco regulador adecuado, mecanismos de rendición de cuentas, regímenes de precios que aseguren la asequibilidad y salvaguardas concretas, como la participación y la implicación de las comunidades locales para asegurar el acceso sin discriminación.

### Consideraciones

1. Incorporar acciones de transversalidad, por ejemplo, un recurso específico para la dotación de agua a comunidades indígenas en condición de extrema pobreza o para la priorización de agua potable para zonas urbanas marginadas de acuerdo a la tasa de mortalidad infantil

2. Establecer el procedimiento de rescate de las asignaciones o concesiones que no cumplen con el objetivo de transversalidad y beneficio social para el cual fueron otorgadas
3. Establecer un mecanismo de gobierno abierto respecto del cumplimiento del objeto de las concesiones y asignaciones de tal suerte que con la máxima publicidad se pueda conocer qué instrumentos están en posibilidad de ser rescatados por la autoridad

### 3. ¿Establece las bases y los mecanismos jurídicos necesarios para exigir por parte de los ciudadanos, la suficiencia, la salubridad, la aceptabilidad, la asequibilidad, la accesibilidad y el saneamiento de las aguas para uso humano?

El artículo 343 establece que se garantiza en lo colectivo el acceso a los medios y recursos administrativos y jurisdiccionales efectivos, oportunos, expeditos y adecuados para su defensa, cuando se cometan actos u omisiones que produzcan o puedan producir daños en el goce del derecho humano al agua y al saneamiento y los derechos relacionados con el agua. Se menciona que se reconoce el derecho e interés legítimo ampliado para ejercer acción y demandar la responsabilidad ambiental.

Denuncia popular, acción difusa y amparo colectivo.

Dentro de los medios de defensa, en el artículo 345 se establece la denuncia popular, la cual se interpone por parte de cualquier ciudadano ante la Comisión, y una vez resuelta, no afecta el ejercicio de otros medios de defensa que pudieran corresponder a los afectados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad.

Adicionalmente se pueden contemplar la acción difusa y el amparo colectivo como mecanismos e instrumentos procesales para exigir por parte de los ciudadanos como componente de la justicia hídrica. Respecto a la acción colectiva en la forma de una importante herramienta jurídica procesal para la defensa del interés público y los derechos humanos, es evidente que se requiere la reglamentación, es decir, una regulación específica más allá de las disposiciones generales del Código Federal de Procedimientos Civiles. Todo ello sin perjuicio de lo previsto para las leyes en materia de justicia administrativa en donde las acciones colectivas son igualmente importantes.

La falta de un procedimiento claro y especial para esta modalidad de amparo ha provocado que los sujetos colectivos no accedan a la justicia con la materialización de los derechos sociales.

La imposibilidad de representación directa por organizaciones no gubernamentales especialistas en la materia (defensa de derechos sociales), dificulta la agrupación del sujeto colectivo (caso colombiano).

Serán las procuradurías en materia ambiental las que deberán establecer mecanismos de reparación y de garantía de no repetición, y de atención a las personas afectadas, así como de ejecución y cumplimiento de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan en materia de agua.

Falta prever de manera más específica que la autoridad será competente para emitir respecto a los titulares del derecho al agua y el saneamiento:

I. Sentencia que declare que una o varias personas han realizado una conducta que ha ocasionado daños o perjuicios respecto a su ejercicio del derecho al agua y al saneamiento, y, en consecuencia, proceda la reparación por la vía incidental a los interesados que acrediten su calidad de perjudicados. La indemnización de daños y perjuicios que en su caso corresponda no podrá ser inferior al veinte por ciento de los mismos, o

II. Mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios a los titulares que reclaman el derecho al agua o al saneamiento, o previsiblemente puedan ocasionarles.

Se establece el **derecho a queja** ante la CNDH y las Comisiones estatales de derechos humanos relacionadas con la violación de los derechos humano al agua y al saneamiento y a los derechos humanos relacionados con el agua y emitirán las recomendaciones a las autoridades señaladas como responsables. Todas las víctimas de violaciones a los derechos humanos relacionados con el agua tendrán derecho a una reparación adecuada.

De igual manera la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el ámbito de su competencia, podrá actuar como conciliador de conflictos en materia hídrica.

## Consideraciones

1. El proyecto se funda en la dogmática jurídico-administrativista de control del acto por parte de los tribunales administrativos para contravenir distintos tipos de actos. Tratándose de un derecho humano, el proyecto puede incorporar, a través de los tribunales administrativos, el control de la actuación material para superar la tradicional carga de exigir a los particulares que provoquen el acto expreso o tácito cuando la ley ya establecería un deber de actuación concreto.
2. Faltaría incorporar en los artículos transitorios, un mandato de actualización a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que, expresamente, prevea la competencia para conocer más allá de la legalidad del acto o la superación de este requisito y conocer de la actuación administrativa que vulnera el derecho humano al agua. Asimismo, es necesario, en alcance, modificar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para prever reglas procesales claras que permitan proteger los intereses colectivos o los denominados derechos difusos en materia de justicia hídrica.
3. Falta un reenvío expreso a la procuraduría o integrar la defensoría de oficio para prestar asesoría jurídica y técnica en materia del derecho humano al agua, facilitar el accionar ante tribunales administrativos y judiciales y representar ante ellos a personas afectada. Ya sea para la defensa de este derecho en su modalidad individual o colectiva o de otros derechos humanos asociados y la conservación de las aguas y ecosistemas.
4. Se puede considerar la posibilidad de establecer un incentivo en forma de recompensa.

#### 4. ¿Provee y contribuye a solventar las carencias actuales del sistema de procuración de justicia en la materia, con procedimientos adecuados ya sea en sede administrativa como penal para la investigación y sanción de las faltas y delitos en la materia?

El proyecto enlista diferentes mecanismos de justicia hídrica, sin embargo, se observa que:

No existe una vía administrativa expresa que se adecúe a la especialidad de la materia para peticiones no relacionadas con una concesión o permiso.

El capítulo II del Título XIV, se titula “medidas de seguridad” cuando incorpora un régimen de sanciones, el título debe ser ejemplificativo y generoso cuando se trata del ejercicio de la potestad sancionadora.

El régimen de responsabilidades administrativas es deficiente. Asimismo, no se actualizan faltas administrativas de los servidores públicos, así como su calificación de manera adecuada. De hecho, en los términos del proyecto sólo existiría una falta grave, en el artículo 333 y todas las demás serían no graves, lo que implica consecuencias muy serias. Por su parte, la redacción de las faltas administrativas es deficiente por lo que respecta a las garantías de seguridad jurídica y principios que rigen la actividad sancionadora.

Existen diversos procedimientos administrativos orientados a la obtención de concesiones, asignaciones (en el caso de organismos públicos) o permisos, pero el proyecto necesita adecuaciones por lo que respecta a garantías procedimentales. Se limita a reenviar a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, artículo 80, cuando estas leyes se encuentran rebasadas frente a los principios aplicables para la tutela de los derechos humanos.

Es necesario reconocer que la adecuada previsión procedimental de esta ley puede instar a la autoridad a cumplir con la disponibilidad, calidad, asequibilidad o saneamiento a través del control administrativo de los organismos gestores, quienes ostentan las asignaciones, como en el caso de los municipios. Sobre todo, si, finalmente, se aceptara la participación de terceros. Tradicionalmente los interesados solicitan, al amparo del derecho de petición, este tipo de actuación. El derecho de petición, si bien se entiende como un mecanismo de control de la omisión al más alto nivel, el constitucional, lo cierto es que es un mecanismo anacrónico que impone al particular la carga del rogatorio y su posterior impugnación sin permitir al juez federal conocer el fondo del asunto, el derecho al agua. Por su parte, la producción de la negativa ficta para ser impugnada ante los tribunales administrativos, si bien permite conocer del fondo del asunto al fijarse la litis en torno a la negativa, primero ficta, luego expresa de la autoridad, lo cierto es que deja nuevamente como un doble gravamen al particular el rogatorio a la autoridad y la impugnación. Este proyecto de ley no abona en nada a mejorar este panorama teniendo la oportunidad de establecer un procedimiento garantista de control para la omisión de las autoridades en vía administrativa.

Es muy importante destacar que el control de las concesiones otorgadas es una responsabilidad de la autoridad, pero desde una perspectiva de justicia hídrica, debe reconocerse la oportunidad a los ciudadanos de coadyuvar a la mejor gestión de los recursos hídricos que están en operación a través de concesiones sin tener que judicializar necesariamente el caso. Es decir, reconocer la posibilidad de usuarios y terceros con interés legítimo de ser parte en los procedimientos de otorgamiento o control de las concesiones.

Sobre la sección sexta dedicada a la justicia hídrica restaurativa y los mecanismos alternativos de solución, se observa que la perspectiva de justicia del proyecto sigue la línea de reparación, como es la tendencia en la justicia ambiental y no de prevención y contención de la omisión. Las Procuradurías de protección estatales en materia ambiental serán las encargadas de la reparación del daño. Debe destacarse el carácter público de las disposiciones de esta ley en coherencia con el interés público que pasa sobre todos los mecanismos de gestión y, sobre todo, en coherencia con el derecho humano al agua como elemento indispensable para el sostenimiento de la vida. De ahí que, los mecanismos de reparación o indemnización, si bien son importantes, no pueden ser sino un mecanismo subalterno al principal, el procedimiento de exigibilidad.

Sería oportuno superar esta visión paternalista en la que sólo el Estado vela por el interés público e incorporar un procedimiento ciudadano de revisión de los estándares de actuación del organismo gestor.

## Consideraciones

1. Es posible, describir un catálogo de faltas administrativas e infracciones, así como sus respectivas sanciones, disciplinarias o no, que cumpla con los principios aplicables al derecho administrativo sancionador. La jurisprudencia constitucional ha reseñado qué principios del derecho penal son aplicables a la actuación sancionadora de la administración.
2. Tanto para las faltas de servidores públicos como para las infracciones administrativas, es necesario describir un procedimiento sancionador específico que recoja las particularidades de la materia, por ejemplo, por lo que respecta a la carga de la prueba, su inversión o los principios aplicables, como el precautorio, ya señalado por el propio proyecto de manera imprecisa.
3. Se sugiere sentar un apartado específico para las garantías procedimentales y principios aplicables a todos los procedimientos y luego, en cada caso, aspectos procedimentales específicos. Debe distinguirse que no sólo se trata de procedimientos para el otorgamiento de concesiones, asignaciones o permisos sino para, al margen de estos, exigir el cumplimiento de los estándares mínimos para gozar del derecho al agua en términos constitucionales a quienes son destinatarios directos o indirectos de estos instrumentos otorgados.
4. Se recomienda desarrollarse el apartado concerniente a las concesiones, en relación a los procedimientos de otorgamiento y control de éstas, reconocimiento la posibilidad de usuarios y terceros interesados de constituirse como parte en el procedimiento o en los procesos que pudiesen resultar.
5. Si bien el sistema de responsabilidad es un aparte operante, debe integrarse de un sistema de autoregulación (*compliance*) para evitar la recurrencia o malversación de intereses entre la capacidad de pago de indemnizaciones y la corrección de malas prácticas.

## 5. ¿Los mecanismos de justicia hídrica previstos están adecuadamente armonizados con otros mecanismos de procuración de justicia?

El proyecto de ley reenvía, en caso de control jurisdiccional, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa sin mayores apreciaciones de aspectos sustantivos o procesales. Por otra parte, por lo que respecta a la omisión de las autoridades en materia hídrica, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo habría de incorporar un mecanismo de control de la inactividad ya que el proyecto de ley sustantiva reconoce, en el artículo 351, la posibilidad de emitirse un dictamen en caso de incumplimiento de la Ley. Este dictamen, potencialmente emitido por la Secretaría, si bien tiene la intención de ser prueba plena en procedimientos jurisdiccionales, finalmente quedará insertado en procesos tradicionales que hoy en día no han ofrecido herramientas a los jueces y magistrados para la adecuada tutela del derecho al agua. Es muy importante que una propuesta sobre justicia hídrica, con base en el Acuerdo de Escazú, provoque los cambios necesarios en otros ámbitos jurisdiccionales como la justicia administrativa y constitucional.

Por último, sólo hay que destacar que, el dictamen de incumplimiento se espera que sea emitido -justamente- por la autoridad que es la que incumple sus obligaciones, por lo que no es un mecanismo idóneo para solventar la pasividad administrativa. Sólo será útil en aquellos casos en los que haya una diferencia de posicionamiento entre la Secretaría y otros organismos gestores, lo que es poco probable.

### Consideraciones

1. Será necesario, en atención a la especificidad de la materia, dotar de reglas procesales y especificación de principios aplicables a la justicia ambiental (Acuerdo de Escazú).
2. El dictamen de incumplimiento de ley debe ser adecuadamente articulado para evitar que el organismo gestor condicione o niegue su otorgamiento de manera arbitraria. Asimismo, este instrumento previsto en la ley provoca la inminente adecuación de los criterios de justicia hídrica en materia administrativa, tal como ya se mencionó, actualizando los supuestos de procedibilidad de la demanda del particular emancipándola del típico recurso contra el acto, es decir, más allá de la revisión de la legalidad, el control de la omisión toda vez que existiría deber de actuación en la norma y un dictamen de incumplimiento.

## 6. ¿En qué medida garantiza el goce del derecho al agua y al saneamiento en condiciones de equidad de género?

El proyecto de ley establece, para garantizar la Igualdad sustantiva y equidad de género un listado de acciones para las autoridades. Su importancia radica en que el acceso al agua potable es un elemento crucial para lograr la igualdad de género y erradicar la discriminación.

Las acciones previstas están encaminadas específicamente a incluir a las mujeres en la adopción de decisiones relativas al agua y el saneamiento con la finalidad de que sus necesidades y circunstancias específicas se tomen en consideración al elaborar los programas de suministro de agua y saneamiento o al ampliar estos servicios.

Se establece la participación y la inclusión como mecanismos para asegurar la implicación de todos los interesados en la formulación de políticas.

## Consideraciones

1. Aun cuando se han identificado algunos temas clave que contribuyen a las desigualdades de género, se requiere un nivel más profundo de análisis para determinar si son todos y si fueron adecuadamente abordados en el texto de la iniciativa.
2. Habrá que tener en consideración que no siempre se trata de lograr un enfoque de género neutral que asume que las mujeres y los hombres tienen las mismas necesidades y preocupaciones. En el caso particular del derecho al agua y saneamiento, las mujeres y los hombres pueden tener diferentes necesidades y prioridades, así como diferentes roles en la sociedad, diferentes responsabilidades y diferentes niveles de acceso a recursos y bienes. Los hombres suelen dominar la toma de decisiones en la comunidad y el hogar, por lo que los enfoques “neutrales en cuanto al género” pueden estar respondiendo más a las prioridades masculinas, cuando es necesario abordar las necesidades de las mujeres.

Se requiere un análisis de la iniciativa con sensibilidad al tema de género que podrá observar lo siguiente:

- I. Análisis detallado de las diferencias en las condiciones, necesidades, tasas de participación, acceso a recursos y desarrollo, control de activos y poder de decisión entre mujeres y hombres sobre la base de evidencia existente
- II. Análisis del probable impacto de la ley en sus grupos destinatarios y si la ley aborda las necesidades y prioridades de mujeres y hombres, identificadas como parte del análisis inicial;
- III. Integración de intervenciones, perspectivas o consideraciones centradas en el género en la ley;
- IV. Desarrollo de indicadores sensibles al género que permitan el monitoreo y la evaluación regulares del progreso de la ley hacia los objetivos de género declarados, por ejemplo, establecer mecanismos de monitoreo para asegurar que se amplíe la proporción de mujeres en instancias de participación relacionadas con la toma de decisiones sobre agua y saneamiento (Ratio “mujeres/hombres” en la actividad).

## 7. ¿Se garantiza la no discriminación de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas?

La Ley actual de Aguas Nacionales contiene instrumentos de política y de planeación que fueron diseñados con el objetivo de facilitar el acceso al agua a determinados sectores de la población (de manera discriminatoria), y que deben ser reformados para garantizar tanto la distribución equitativa del agua con un enfoque de derechos, como la protección y recuperación de las fuentes. El artículo 10 de la iniciativa establece la obligación del Estado en

sus tres órdenes de gobierno de adoptar, de manera inmediata y permanente, medidas para eliminar toda forma de discriminación para el ejercicio del derecho humano al agua, específicamente en su inciso 1. para garantizar la protección del uso y disfrute preferente de los pueblos indígenas a los recursos hídricos en los lugares que habitan y ocupan, de toda transgresión y contaminación ilícitas;

La libertad de las personas es a la vez obligación del Estado de la no injerencia en el acceso a los suministros de agua existentes, especialmente las fuentes de agua tradicionales. El Estado tiene la obligación de respetar, pero también de proteger y realizar.

De manera específica en el tema de la justicia hídrica, el artículo 358, determina que en el caso de los mecanismos de reparación y de garantía de no repetición, y de atención a las personas afectadas, así como de ejecución y cumplimiento de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan en materia de agua, las procuradurías en materia ambiental deberán tomar en cuenta la opinión de las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como la participación de los colectivos y personas afectadas.

## Consideraciones

Estas medidas deben de manera más precisa, asegurar sus derechos a las tierras ancestrales, reforzar sus sistemas tradicionales de aprovechamiento del agua y proteger sus recursos naturales, y contrarrestar varias situaciones en las que se vulnera su derecho tales como:

1. Las fuentes naturales de agua utilizadas tradicionalmente por los pueblos indígenas, como los lagos o ríos, que ya no sean accesibles debido a la expropiación o la apropiación gradual de las tierras por otros.
2. Acceso amenazado por la contaminación ilegal o la sobreexplotación.
3. Las fuentes de agua de los pueblos indígenas pueden haber sido desviadas para abastecer de agua potable a las zonas urbanas.
4. Se requieren actualizar las garantías procedimentales en la Ley de Procedimiento Administrativo con perspectiva de reconocimiento indígena (garantía de audiencia, traductores, estudios socio antropológicos a cargo del Estado, reversión de la carga de la prueba entre otros)

**8. ¿Se establecen instrumentos necesarios para realizar un seguimiento de la progresividad y (elevar la) exigibilidad de cumplimiento del derecho? ¿Se establecen mecanismos para monitorear el grado de realización, o no realización, del derecho al agua?**

Los indicadores y el sistema de evaluación, monitoreo y seguimiento están previstos como elementos que deben conformar los Planes Rectores de Aguas y Cuencas como instrumentos de planeación básicos, integrales y vinculantes, mediante los cuales los Consejos Regionales y zonales consensuan trianualmente las políticas, obras y acciones requeridas en cada cuenca para cumplir con la Estrategia Nacional y el Programa Nacional Hídrico.

Es de gran relevancia para garantizar la efectividad del derecho establecer indicadores desagregados respaldados por fuentes de datos fiables para fijar puntos de referencia y controlar eficazmente el progreso hacia la realización del derecho humano al agua y el acceso al saneamiento.

El seguimiento y monitoreo favorecen la rendición de cuentas como parte de un marco jurídico sólido basado en los derechos humanos que contribuya a prevenir y contrarrestar la corrupción a través de la promoción de la transparencia y fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas.

## Consideraciones

Dentro del texto de la ley se puede incluir la obligación de realizar evaluaciones ex post en la forma de cláusulas de revisión.

## Protección y la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas sobre las aguas en su territorio.

### 1. ¿Permite el establecimiento de medidas definitivas en cuanto a la asignación territorial de las fuentes de aguas superficiales y/o subterráneas a los pueblos y comunidades indígenas?

En términos del artículo 28 las “autoridades correspondientes tienen la obligación de establecer la restitución y dotación de aguas a los pueblos y comunidades indígenas” por lo que la asignación territorial para el uso y aprovechamiento de las aguas queda supeditada a las entidades federativas, artículo 61, Fracc. III y a los municipios por lo que corresponde a los servicios municipales.

## Consideraciones

Es necesario incorporar un procedimiento administrativo para la asignación territorial. Éste deberá incorporar la garantía de audiencia y máxima transparencia en la resolución.

## 2. ¿Promueve el reconocimiento de las comunidades y pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho público vinculando lo establecido en el artículo 2 constitucional con lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT?

### Consideraciones

El proyecto declara los estándares mínimos de protección, pero deben incorporarse los mecanismos jurídico administrativo necesario para evitar la judicialización. En este sentido, las autoridades administrativas deben tener parámetros procedimentales precisos para respetar las peticiones de dotación y restitución y resolver de manera adecuadamente motivada, de tal manera, que no sea un gravamen para los pueblos y comunidades indígenas tener que litigar los casos en que se niega la dotación. En este sentido se debe exigir un procedimiento que ventile adecuadamente los posibles intereses en conflicto, que no son sólo los intereses de los municipios que desean -impetuosamente- prestar el servicio sino los intereses económicos circundantes que desean evitar la apropiación del agua (uso industrial y agrícola productivo).

## 3. ¿Garantiza para los pueblos y comunidades indígenas el ejercicio eficaz de sus derechos en la materia?

### Consideraciones

Es deficiente. El proyecto debe incorporar procedimientos eficientes en vía administrativa que faciliten el ejercicio de sus derechos.

# Rectoría del Estado sobre la administración y gestión de los recursos acuíferos de la nación en colaboración y coordinación con las autoridades subnacionales y régimen de concesiones

## 1. ¿Promueve la autoridad competente del Estado una efectiva y eficiente coordinación entre las distintas autoridades federales como estatales?

La iniciativa se establece que es responsabilidad del Ejecutivo Federal la autoridad y administración en materia de aguas propiedad de la Nación, así como de sus bienes públicos, quien la ejercerá directamente o a través de las dependencias y coordinaciones que establezca para tal efecto.

Se obliga al Estado a garantizar el acceso y uso equitativo y sustentable de las aguas, asegurando la participación coordinada de la Federación, las entidades federativas, municipios, alcaldías y la ciudadanía, autoridades de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

En este orden de ideas, la iniciativa establece la obligación de las autoridades de los tres niveles de gobierno para adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos humanos al agua y al saneamiento, incrementar la cobertura de sistemas de saneamiento, aprovechamiento de las aguas pluviales, alcantarillado y sistemas de tratamiento.

Para lograr este nivel de coordinación con las autoridades de los tres niveles de gobierno se establece la adopción de manera permanente de programas y acciones transversales e intersectoriales verificables, a saber (Política Nacional Hídrica, Estrategia Nacional, Programa Nacional Hídrico, Programas Regionales); también se contempla la adopción con la participación de las autoridades de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de políticas, acciones, estrategias y programas efectivos y verificables para garantizar la suficiencia, salubridad, aceptabilidad y asequibilidad del agua.

El artículo 89 establece que los Consejos Regionales actuarán con autonomía técnica, administrativa, ejecutiva y de gestión y contarán con las facilidades técnicas, económicas y materiales que requiera para su óptimo desempeño, a través del Organismo de Cuenca respectivo.

Se contempla la elaboración de un inventario de las aguas y su inscripción en los Sistemas Estatales de Información del Agua, así como la integración del Sistema Nacional de Información del Agua, y el establecimiento, actualización, operación del Registro Público de Derechos del Agua; en sus términos generales, la Federación fortalece esta coordinación con los instrumentos de planeación y de gestión para el acceso, uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.

Se observa que la CONAGUA mantiene con la presente iniciativa, el papel primordial en la coordinación entre las distintas autoridades en virtud de las atribuciones conferidas, en particular las referentes a:

- Desarrollar e implementar la política nacional hídrica en colaboración con los Organismos de Cuenca, Consejos de Aguas y Cuencas y el IMTA con aprobación de la SEMARNAT.

- Elaborar, en colaboración con la SEMARNAT, el IMTA y el Consejo Nacional de la Estrategia Nacional y el Programa Nacional.
- Elaborar, aprobar, ejecutar, monitorear y actualizar los Programas Hídricos Regionales y Zonales, así como la emisión, con el apoyo del IMTA de las bases y criterios para que los usuarios y municipios adopten las mejores prácticas para la gestión integral, equitativa y sustentable del agua.

## Consideraciones

1. Los Consejos Regionales dependen para su operación del presupuesto asignado por los Organismos de Cuenca (CONAGUA), por lo que se evidencia su falta de autonomía.
2. Se observa que la iniciativa pretende regular asuntos que son de competencia del sector salud y de protección al ambiente (artículos 15, 19, 20 y 21), mismos que ya están contemplados en la Ley General de Salud y de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, respectivamente.
3. Se detecta un aparente conflicto de competencia entre el ámbito Federal y Estatal respecto a la emisión de los Decretos de Áreas de Importancia Hídrico Ambiental, para limitar el uso de las aguas nacionales (ver artículos 65 Fracc. VIII y 61 Fracc. II).
4. Se identifica una falta de claridad respecto a los integrantes y/o mecanismos de integración de los siguientes órganos: el Consejo Técnico de Regulación (Art. 4, Fracc. XX), Consejo Zonal (Art. 4, Fracc. XXI), Comisiones Estatales del Agua (artículos 15, 16, 114 Fracc. XVIII, 129, 137, 150, 173, 269, 292, 293, 294, 305, 307, 312), lo anterior puede crear problemas a la hora de su integración y operación.
5. Respecto la integración de los Consejos Regionales (Art.91), se establece que sus miembros serán elegidos “democráticamente”, sin embargo, no se precisa el mecanismo. Se deduce que podrá establecerse en el reglamento interno del mismo Consejo, mencionado en el artículo 92, no obstante, en los transitorios no se define un plazo para la emisión del citado reglamento, ni para la integración del Consejo, lo cual resulta indispensable y necesario para el ejercicio de sus atribuciones.
6. Se hace referencia en la iniciativa al Instituto Nacional del Agua sin precisar su integración ni sus atribuciones (artículo 114, Fracción VII), lo cual afecta la correcta integración del Sistema Nacional de Información del Agua.

## 2. ¿De qué manera garantiza la soberanía del Estado sobre las aguas nacionales?

En el artículo 33 se establecen siete causales de utilidad pública que, de aplicarse, pueden permitir llevar a cabo la expropiación del bien por parte del Estado.

La Iniciativa prevé la necesidad de colaboración entre la CONAGUA, la SEMARNAT y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para que en ejercicio de sus atribuciones aseguren en el manejo de las aguas transfronterizas una gestión planificada, así como la generación de los instrumentos necesarios, como la evaluación de impacto ambiental transfronteriza para proteger las aguas nacionales, y el fortalecimiento de mecanismos de cooperación entre países para lograr el ejercicio de los derechos humanos al agua y saneamiento.

En términos de sus artículos 54, 55 y 68, la CONAGUA se encargará, en coordinación con la SRE y el Consejo Nacional del Agua de que se resguarden los principios de soberanía, integridad territorial y beneficio mutuo, para ello se faculta a dicha institución para impulsar y establecer el buen funcionamiento de los Consejos multinacionales en regiones fronterizas, asimismo se señala, de conformidad con el artículo 56 que tanto los tratados internacionales como los mecanismos para el manejo de aguas y cuencas entre México y los países con los cuáles comparte frontera, podrán ser fortalecidos por la CONAGUA y el Consejo Nacional con el apoyo del IMTA y el Grupo de Trabajo de Cuencas y Aguas Transfronterizas.

Asimismo, la Iniciativa señala claramente que queda prohibida la transferencia internacional de aguas superficiales, subterráneas o desalinizadas provenientes del territorio mexicano, que no haya sido previamente acordada en los Tratados Internacionales vigentes, salvo que se trate de situaciones de apoyo para emergencias que no vulneren los derechos al agua y/o asociados a la misma dentro del territorio nacional.

## Consideraciones

1. Las disposiciones señaladas en el artículo 33, en cuanto a la definición de las causales de utilidad necesarias para llevar a cabo actos de expropiación por parte del Estado, se suman a las ya señaladas en la propia Ley de Expropiación. De aplicarse la iniciativa en sus términos se crearía incertidumbre jurídica ya que la Ley de Expropiación, que es la que debería contener todas las causales en materia, no las tendría.
2. Deberá revisarse y analizar las implicaciones y actualizaciones que se requieran en el Tratado en la materia celebrado con Estados Unidos, así como los Acuerdos con Guatemala y Belice.

## 3. ¿De qué manera garantiza y promueve el control y la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos hídricos?

La Iniciativa plantea como objetivo el monitorear, regular y hacer eficiente el uso y aprovechamiento productivo de los recursos hídricos del país, así como establecer los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas del sector hídrico.

El Titular del Ejecutivo, en el quinto año de su gobierno, con la participación de las dependencias y entidades responsables, Organizaciones de la Sociedad Civil y Académicas realizará una evaluación de la Estrategia Nacional respecto a los objetivos y metas planteadas. El Consejo Nacional emitirá recomendaciones a dicha evaluación. La Estrategia Nacional podrá ser actualizada con base en las recomendaciones de la evaluación. El Programa Nacional deberá ajustarse a dicha actualización.

Las Comisiones Estatales del Agua o análogas, los Ayuntamientos y Alcaldías, por sí mismos o a través de los Servicios Municipales, Intermunicipales o Metropolitanos de Agua y Saneamiento o los Sistemas Comunitarios de Agua y Saneamiento, deberán emprender acciones concretas para que de forma progresiva se incremente la cobertura de sistemas de saneamiento, drenaje pluvial, alcantarillado y sistemas de tratamiento, para ello realizarán el control, vigilancia y monitoreo sobre las descargas de aguas residuales.

Con relación a las aguas residuales, las autoridades deberán supervisar que se lleve a cabo el tratamiento, disposición de las aguas residuales industriales por parte de los particulares, así como de las aguas de su respectiva competencia, en condiciones de seguridad, eficiencia e inocuidad, con la finalidad de proteger los recursos hídricos, el medio ambiente, los ecosistemas, así como la salud y los derechos humanos al agua y al saneamiento.

Para su instrumentación, el texto considera a las Normas Oficiales Mexicanas como el instrumento que establecerá las regulaciones técnicas adecuadas y actualizadas para garantizar los derechos humanos al agua y saneamiento.

La Secretaría y la Comisión con apoyo del Instituto elaborará y expedirá las Normas Oficiales Mexicanas que establezcan los lineamientos para la determinación y conservación del Patrón de Aprovechamiento, y los lineamientos para la determinación y conservación del caudal ecológico de las corrientes superficiales, acuíferos y sistemas de flujo del agua subterránea.

Asimismo, se prevé tener un inventario actualizado de la infraestructura hidráulica federal, la realización y presentación periódica de estudios, reportes y diagnósticos, y la verificación por parte de la CONAGUA de la ejecución del presupuesto.

La CONAGUA, en el ámbito de la competencia federal, realizará las labores de inspección, vigilancia y monitoreo, con el objeto de verificar el cumplimiento de la Ley y su Reglamento. Los resultados de dichas labores se harán constar en acta circunstanciada, producirán todos los efectos legales y podrán servir de base para que la Comisión y las dependencias de la Administración Pública Federal competentes puedan aplicar las sanciones respectivas previstas en la Ley.

La Comisión y la Procuraduría en coordinación con los municipios, deberán vigilar el cumplimiento de las condicionantes de descarga previstas en la normatividad correspondiente y demás disposiciones y ejecutarán los actos de autoridad para verificar las demás disposiciones relacionadas. La Comisión podrá ordenar la suspensión de las actividades que generen descargas, cuando:

- I. Las aguas no cuenten con la calidad mínima exigida en las Normas Oficiales Mexicanas y su descarga comprometa la salud humana o la integridad de los ecosistemas;
- II. Se omita el pago de derechos por el uso o aprovechamiento de bienes nacionales y, en su caso, de infraestructura hidráulica federal para la recepción de aguas residuales durante más de un año fiscal;
- III. Quien realice la descarga o disposición de aguas utilice procesos de dilución para cumplir con las condicionantes de descargas o con las Normas Oficiales Mexicanas;
- IV. No se presenta informe que contenga los análisis cronológicos e indicadores de la calidad del agua, en términos del título de concesión correspondiente.

Asimismo, se faculta a la CONAGUA a presentar denuncias y dar seguimiento a los procedimientos que correspondan cuando tenga conocimiento de actos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa en materia de aguas o a las leyes penales, y conducir, con la coadyuvancia de la PROFEPA, las acciones jurídicas necesarias para responsabilizar a las personas físicas o morales por estas acciones u omisiones (artículo 68 Fracc. XLI).

Ahora bien, en sus artículos 49 fracción III y 298, se obliga a los concesionarios para el aprovechamiento de las aguas geotérmicas así como a las personas físicas o morales, que efectúen descargas de aguas residuales, a permitir al personal designado por la Comisión, el Instituto, o la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, llevar a cabo visitas de verificación y/o inspección en función de sus competencias con el apoyo de las Contralorías Sociales, y de los Organismos de Cuenca y Consejos Regionales.

La iniciativa contempla algunos aspectos técnicos como la obligación de los asignatarios (Municipios) de contar con macromedidores telemétricos zonales para sistemas con más de 250 mil usuarios, y demostrar que el uso del agua asignada no ha sido destinada para actividades industriales o extractivas, agrícolas, de generación de energía eléctrica, pecuarias o de acuacultura.

Finalmente, la iniciativa establece una serie de obligaciones por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en coadyuvancia con la CONAGUA y los Organismos de Cuenca para la inspección y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones hídrico-ambientales por parte de autoridades, concesionarios y permisionarios de aguas propiedad de la Nación.

## Consideraciones

1. Respecto a las actividades de inspección y vigilancia, si bien se señalan las autoridades y sus obligaciones en materia, así como los instrumentos para la implementación (NOM's), se pone a consideración que distintos estudios señalan la falta de número de inspectores (149 en total) para inspeccionar a un total de 518,408 títulos de concesión y asignación (Sistema Nacional de Información del Agua (SINA), de los cuales el 93.3% se concentran en el uso agrícola y de abastecimiento público.

Asimismo, no se cuenta con información sistematizada respecto de los resultados de las visitas realizadas (número de sanciones aplicadas vs número de verificaciones efectuadas), situación que impide contar con información que permita implementar mecanismos de mejora para corregir las deficiencias detectadas.

Finalmente se señala la disminución del presupuesto ejercido destinado por la Conagua y la Profepa para regulación y supervisión, lo cual ha disminuido en 38% (de 47.3 a 29.5 mil millones de peso) y desde 2014 hasta 2020 (Sistema Nacional de Información del Agua (SINA), y 33% de 1,101 a 742 millones de pesos de 2014 a 2021 respectivamente, por lo que en ambas instancias se registran los montos más bajos en estos rubros para el periodo analizado. Esta situación incrementa el riesgo de un mayor número de omisiones de la Conagua y Profepa, y en mayores probabilidades de que los permisionarios infrinjan la ley.

No obstante, cabe decir que en PPEF 2023 se ha destinado para CONAGUA 68 mil 485 millones de pesos, lo cual, permitiría cubrir muchas de las obligaciones señaladas en la Iniciativa. Por lo referente a PROFEPA tiene un presupuesto asignado para el próximo año en el PPEF de 830.3 millones de peso representando un incremento de 12% respecto al de 2021.

2. Con relación a la disposición de permitir visitas de verificación a concesionarios, personas físicas y morales, por parte de la Contraloría Social, Consejos Regionales y el IMTA, (artículos 49 y 298) se detecta que se asignarían facultades a autoridades que no cuentan con las atribuciones para llevarlas a cabo, ni con las capacidades técnicas o económicas.
3. La iniciativa obliga a los asignatarios (Art. 175) a cumplir con criterios de derechos humanos, teniendo la obligación de suministrar al menos 100 litros de agua potable por persona al día (sin que haya una definición precisa de su mecanismo de aplicación), así como a contar con macromedidores telemétricos zonales para sistemas con más de 250 mil usuarios que permitan el monitoreo público y en tiempo real del patrón de distribución, para ello, se requiere de antemano tener una estimación de los costos, mecanismos y tiempos para su implementación por parte de las autoridades municipales que tendrán la responsabilidad exclusiva de implementarlos y operarlo.
4. Se asignan a la Contraloría Social recursos (artículo 68 Fracc. XL), sin embargo, no se trata de entes públicos, sino de asociaciones civiles, se evidencia un posible problema de implementación normativa.
5. Siendo las NOM's instrumentos fundamentales de control en virtud de que proporcionan los criterios técnicos mínimos que deberán observarse en todo el ciclo hídrico, así como la extracción, uso, aprovechamiento y descarga del recurso hídricos, se requiere que el proceso de supervisión alcance los procedimientos para su creación y actualización por parte de las autoridades correspondientes para prevenir y evitar conflictos de interés y tráfico de influencias.

#### 4. ¿Garantiza la toma de decisión informada, actualizada sobre los recursos acuíferos nacionales, tanto superficiales como subterráneos para generar un adecuado ordenamiento normativo en la materia adoptando una perspectiva sistémica del ciclo de agua y una visión integral de la cuenca hidrológica?

Es objetivo de la iniciativa promover y fortalecer la investigación científica, tecnológica y humanística, en materia hídrica, determinar los principios, elementos, bases y directrices del acceso, gestión, administración y aprovechamiento integral, sustentable y equitativo de las aguas en el territorio nacional, así como la conservación de los ecosistemas y sus servicios hidrológicos, también lo es establecer las directrices para detener y eliminar progresivamente la alteración y degradación de los flujos superficiales y sistemas de flujo del agua subterránea.

Se manifiesta en el cuerpo normativo propuesto que las autoridades responsables deberán realizar estudios previos de impacto ambiental, social y económico en materia hídrica en torno a los proyectos y planes de inversión y desarrollo que puedan afectar directa o indirectamente los territorios de los pueblos, comunidades indígenas y afroamericanas.

Se establece el Sistema Nacional de Información del Agua como el mecanismo que se encarga de articular, recopilar y sistematizar el conjunto de información sobre la cantidad, calidad, usos y conservación del agua y de las cuencas con la información georreferenciada, que permite conocer la información necesaria para la planeación y evaluación de la política nacional hídrica y regional, así como fortalecer la toma de decisiones.

La CONAGUA integrará, operará y mantendrá el Sistema Nacional de Información del Agua, con la participación del Instituto y de los Organismos de Cuenca (Art.68 fracción XII).

El Sistema Nacional de Información del Agua será articulado y retroalimentado por la información proveniente de las instancias, dependencias e instituciones que ejercen facultades y atribuciones en la materia (Art.114).

El Sistema de Información contará con información georreferenciada e interoperable sobre la cantidad, calidad, usos y conservación del agua, las cuencas y los sistemas de flujo de aguas superficiales y subterráneas, meteorológicas en concordancia con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En cada caso, se priorizará la información requerida para el diseño, ejecución y evaluación de los Programas Regionales y Zonales, los planes municipales y la vigilancia del cumplimiento con los derechos al agua, el saneamiento y el ambiente sano además de la soberanía alimentaria con sustentabilidad hídrica.

El Sistema de Información contará con un Subsistema de Información sobre los Acuíferos y los Sistemas de Flujo de Aguas Subterráneas, elaborado por una unidad administrativa de la Comisión dedicada a las aguas subterráneas con asesoría del Instituto. Este Subsistema será utilizado por los Consejos Regionales para determinar y actualizar los Patrones de Aprovechamiento, y para fijar y monitorear el cumplimiento con las condicionantes para su autorización o renovación.

Asimismo, el Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua (IMTA) cuenta con amplias facultades para realizar investigación, desarrollar, innovar, adaptar y transferir tecnología, prestar servicios tecnológicos y preparar recursos humanos calificados para el manejo, conservación del agua, restauración y rehabilitación de su entorno, a fin de contribuir al desarrollo sustentable del país, garantizar los derechos humanos al agua y al saneamiento, así como contribuir al acceso y uso equitativo y sustentable del agua (Art.78), de igual forma, colabora con los organismos correspondientes en el fortalecimiento de los tratados internacionales, la formación y capacitación de los recursos humanos a nivel nacional, arbitraje técnico y científico, certificación de laboratorios de calidad y de dispositivos de medición del agua, brindar apoyo y asesoría técnica y científica a la Secretaría y la Comisión para formular, conducir, vigilar, supervisar, evaluar y dar seguimiento a los programas e instrumentos de la política nacional hídrica.

Se contempla en la iniciativa instrumentos de planeación y gestión para el acceso, uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, destacando como elemento fundamental el Patrón de Aprovechamiento, como el insumo básico para la elaboración de los Programas Regionales y Zonales y por tanto también del Nacional, representando el instrumento vinculante para determinar los volúmenes anuales de aguas superficiales y subterráneas que podrán ser asignados o concesionados, sus usos, así como los sitios de extracción, descarga o reutilización (Art. 123).

El Patrón de Aprovechamiento será actualizado cada tres años por el IMTA en acuerdo con el Consejo Regional correspondiente y con la información generada con base en evidencia científica y procesos de medición y vigilancia del comportamiento de los sistemas hídricos a mediano y largo plazo (Art. 124).

Por otra parte, los Consejos Regionales con apoyo del IMTA elaboran el Patrón de Aprovechamiento para la región (Art. 90 fracción V) lo cual constituye el principal instrumento del Programa Regional para prevenir y corregir la sobreexplotación, y la contaminación, el impacto de cuencas y acuíferos; considerando un enfoque de sustentabilidad y equidad que conserve ecosistemas, y evite el acaparamiento. Busca garantizar los derechos humanos al agua y al saneamiento de todas las personas (Art. 4 fracción XLIV).

La CONAGUA, por su parte, establece la elaboración, aprobación, ejecución, monitoreo y actualización con el apoyo del IMTA y Consejos correspondientes, de los Programas Hídricos Regionales y Zonales y del Patrón de Aprovechamiento en su ámbito regional o local Art. 68 Fracción IV.

Las entidades federativas, por su parte, regularán y administrarán el aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas en congruencia con el Patrón de Aprovechamiento para el Acceso Equitativo y Sustentable al Agua (Art. 61 Fracción V).

Se establecen mecanismos informativos tales como el Sistema Nacional de Información del Agua y sus correspondientes Sistemas Estatales, así como los dictámenes de impacto socio hídrico y evaluaciones costo beneficio necesarias para la toma de decisiones por parte de las autoridades.

## Consideraciones

1. El Patrón de Aprovechamiento es el referente básico para la elaboración e implementación de los Programas Regionales, así como para la definición del volumen de agua a asignar y concesionar, en este orden de ideas, se evidencia en la iniciativa una omisión en especificar sus características y, se señala la decisión de asignar a un órgano social que no tiene competencias técnicas (Consejo Regionales), la determinación de un instrumento que por sí mismo tiene características de naturaleza técnica, de lo anterior se pueden derivar riesgos importantes para el control, equidad y sustentabilidad de la distribución y uso del recurso hídrico.

Hay que señalar, en todo caso, que no está del todo clara la incidencia de la CONAGUA en el proceso de elaboración de dicho Patrón por parte de los Consejos.

2. La implementación de esta iniciativa faculta al IMTA en materia de formación y capacitación sin precisar quiénes son las personas objetivo de dicha formación y capacitación, falta definir el público objetivo y en función de ello dotar de recursos y facilidades para poder llevar a cabo el propósito.

## 5. ¿Previene y evita la actualización de conflictos de interés por parte de actores políticos y empresariales (grandes concesionarios)?

La Iniciativa contempla en el seno de los Consejos Regionales la conformación de paneles sin conflicto de interés para emitir opiniones frente a los Dictámenes de Impacto Socio-hídrico Ambiental en torno a proyectos que pudieran vulnerar el derecho humano al agua de los habitantes de la región.

De igual forma, se refiere al Registro Público de Derechos de Agua (REPDPA) como facultado para registrar los documentos disponibles que den constancia de las relaciones económicas o políticas que los concesionarios guarden entre sí, en tanto puedan dar origen a conflicto de interés o generar sospecha de haber solicitado a nombre de terceros interesados, dicha información obrará en el Título de Asignación, Concesión o Permiso según corresponda.

## Consideraciones

1. La conformación de los paneles sin conflicto de interés deberá reglamentarse para que dicha conformación sea efectiva, asimismo, se requiere la implementación de mecanismos preventivos y correctivos que permitan a las autoridades detectar dichos conflictos, previo a la realización y/o asignación de proyectos que puedan vulnerar el derecho humano al agua.
2. Siendo el REDPA un instrumento operado por la CONAGUA y por los Organismos de Cuenca a nivel Regional (Art. 4 Fracc. L, 104 Fracc. VI, 114 Fracc. V, y 117), que recibe y registra los documentos por parte de los concesionarios con base en los cuales se podrían detectar posibles conflictos de interés, se detecta una omisión en la iniciativa en cuanto a la definición de los procedimientos por parte de CONAGUA, y de los Organismos de Cuenca para supervisar y actuar, en caso de actualizaciones de conflictos de interés, en consecuencia (por ej. revocación de concesiones, en su caso, con motivo falsedad de declaración).

## 6. ¿Se prevé un régimen de concesiones equitativo y eficiente y respetuoso de la gestión integral de los recursos hídricos?

Se declara de utilidad pública los ajustes en los volúmenes de aguas nacionales asignadas o concesionadas y la revisión de zonas federales concesionadas, la iniciativa señala claramente que las aguas bajo jurisdicción de las entidades federativas no podrán ser objeto de concesión para su aprovechamiento.

Se determinan derechos y obligaciones a los concesionarios enmarcadas en los artículos 49, 186, 203, 212, 213, 216, 218, 221, 224, 240, 241, 299, 304, y 311, relativas al uso de agua que corresponda, orientadas a acciones de prevención, recuperación, conservación y control, así como el aprovechamiento de manera integral.

También se contempla llevar a cabo la remoción de construcciones que interfieren con el funcionamiento óptimo de la cuenca hidrológica y los flujos superficiales y subterráneos, con cargo al concesionario o a la persona física o moral responsable.

No se omite señalar que, en términos de la iniciativa, las concesiones, asignaciones y derechos de acceso para el uso y aprovechamiento de las aguas superficiales y subterráneas no podrán ser objeto de venta, renta, subrogación, transmisión ni de cambio total o parcial del uso autorizado, lo cual es favorable en virtud de que se sostienen las condiciones originales otorgadas al concesionario.

## Consideraciones

1. La implementación de la iniciativa requerirá analizar la situación actual de los concesionarios, realizar en su caso los ajustes en los volúmenes de aguas asignadas o concesionadas con base en la información técnica y científica que haya a lugar, y considerar las condiciones de renovación y/o cancelación con los concesionarios vigentes, así como los costos que toda esta estrategia amerite.
2. Por lo que hace a la remoción de construcciones de los concesionarios, deberá preverse los actos de autoridad no motivados, mediante la determinación de los criterios técnicos y la evaluación de la afectación al funcionamiento óptimo de las cuencas, reglamentación respecto el procedimiento de ejecución, así como la defensoría del concesionario ante la autoridad.

## 7. ¿De qué manera promueve las medidas efectivas para control y revisión ya sea de la calidad de las fuentes de agua, como de su extracción, uso y las descargas de aguas residuales?

Es objetivo de la iniciativa establecer las directrices para detener y eliminar progresivamente la alteración y la degradación de los flujos superficiales y los sistemas de flujo del agua subterránea, a fin de establecer medidas de prevención y restauración; así como la sanción de actividades que deterioran la calidad del agua.

Las autoridades de los tres niveles de gobierno deberán adoptar, de manera permanente, programas y acciones transversales e intersectoriales verificables para garantizar progresivamente el goce y ejercicio de los derechos humanos al agua y saneamiento, estas acciones incluirán la protección, conservación, recuperación, rehabilitación, restauración y monitoreo de las fuentes, cuerpos y corrientes de agua, la protección de los sistemas hídricos y de su ciclo socio-natural.

Se establece el interés público en el control de la extracción, el aprovechamiento sustentable, la vigilancia, monitoreo y control de la cantidad, calidad y disponibilidad de las aguas, así como la captura y aprovechamiento del agua pluvial.

En este orden de ideas, se establece la obligación para controlar la extracción y el aprovechamiento sustentable de las aguas nacionales, prevenir, controlar y procurar la eliminación de la contaminación de las aguas, conservar las fuentes y la integridad de los ecosistemas asociados.

Los municipios en coadyuvancia con la Comisión o comisiones estatales de agua o análogas, serán responsables de coordinar el monitoreo, y mejoramiento de la calidad del agua, el establecimiento de criterios técnicos y la construcción de infraestructura para garantizar la calidad del agua potable, así como de la aprobación de laboratorios de análisis de calidad del agua.

Lo anterior, instrumentando de esta manera el compromiso del Estado de monitorear, medir y vigilar que el agua suministrada para consumo humano cumpla con las normas de calidad correspondientes, a saber, la NOM-127-SSA1-2021 publicada el 22 de mayo del 2022.

Por otra parte, los Servicios Públicos Municipales, Intermunicipales o Metropolitanos de Agua y Saneamiento y los Sistemas Comunitarios, en coordinación con las autoridades estatales de salud y la CONAGUA, deberán realizar al menos una vez por mes, por sí mismos o a través de los laboratorios con pruebas acreditadas y cuando aplique aprobadas, los análisis físicos, químicos y biológicos para evaluar la calidad del agua potable que suministran en cumplimiento de los parámetros establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas.

No se omite señalar que el IMTA tiene por atribución el certificar los referidos laboratorios de calidad del agua, así como 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.

Se observan diversos mecanismos de control como el Sistema Nacional de Información del Agua, los Sistemas Estatales de Información del Agua, el Registro Público de Derechos de Agua (REPDA), el Dictamen de Impacto Socio-Hídrico que en principio es un instrumento por el que se verifica ante cualquier actividad u obra, la

disponibilidad del agua, que no se ocasione daño en los cuerpos de agua, ni en sus bienes, servicios o ecosistemas asociados, que no vulnere a la población en sus Derechos Humanos al Agua y al Saneamiento.

El Dictamen de Impacto Socio-Hídrico (Art. 125) es el instrumento precautorio que deberá evaluar el impacto de las actividades y obras en una comunidad, cuenca o región que permita evitar la alteración a la dinámica hidrológica y ecosistémica, así como la afectación a los derechos humanos al agua y al saneamiento; es el instrumento técnico cuyos resultados tienen efectos vinculantes respecto a la autorización de plantas para el tratamiento de aguas (Art.311), concesiones (Art.218 fracción II), permisos de construcción (Art.267) y autorizaciones de obras que requieran de más de 100 mil m<sup>2</sup> de agua (Art. 177 Fracción V), asimismo, constituye un instrumento de planeación y gestión para el acceso, uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos (Art.104 Fracción X).

Dicho Dictamen deberá ser realizado por el promovente de las actividades, quién lo elaborará respetando y protegiendo los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; asimismo, ejercer la debida diligencia a fin de prevenir las violaciones a los mismos. Este será puesto a disposición del organismo de Cuenca y Consejo Regional correspondiente para su verificación y aprobación.

Las siguientes actividades en aguas marinas nacionales y zonas costeras deberán contar con un Dictamen de Impacto Socio hídrico (Art.57):

- I. Las descargas de residuos en el mar
- II. La actividad extractiva o modificadora de las playas y litorales
- III. El abasto de agua a la navegación marina que ponga en riesgo la disponibilidad para cumplir con los derechos de los propios habitantes
- IV. Los nuevos complejos hoteleros o turísticos, puertos y escalas marinas
- V. Las actividades acuícolas
- VI. Las actividades de desalinización

Cualquier concesión de alto impacto y manejo especial, asignación o permiso de descarga de agua, y la autorización de las actividades u obras que requiera de una evaluación de impacto ambiental de competencia federal o estatal, deberán contar con un Dictamen de Impacto Socio-Hídrico favorable.

De manera enunciativa, más no limitativa, el Dictamen del Impacto Socio-Hídrico deberá seguir los siguientes criterios:

- I. Verificar la disponibilidad de agua
- II. Que no ocasione daño en los cuerpos de agua, ni en sus bienes, servicios o ecosistemas asociados
- III. Que no vulnere a la población ante el incumplimiento de los Derechos Humanos al Agua y al Saneamiento
- IV. Que no vulnere a la población ante el incumplimiento de los Derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas
- V. Los posibles daños ante el cambio climático.

Se deberá entregar copia del Dictamen al REPDA, al Sistema de Información del Agua y al Instituto.

Finalmente, se determina la obligación de los asignatarios para contar con macromedidores telemétricos zonales para sistemas con más de 250 mil usuarios; a los Distritos de Riesgo a instalar y mantener medidores telemétricos a la entrada de cada módulo; a los concesionarios cuyo volumen sea superior al 10% del escurrimiento media anual o de recarga media anual a instalar un sistema con medidores con transmisión en tiempo real en su punto de extracción y de descarga; y a las personas físicas o morales que efectúen descargas de aguas residuales a los cuerpos receptores, a instalar y mantener en buen estado los medidores y los accesos para el muestreo necesario en la determinación de las concentraciones de los parámetros previstos en los permisos de descarga.

## Consideraciones

1. En la iniciativa se determina que el Dictamen de Impacto Socio Hídrico constituye un instrumento vinculante para las concesiones, asignaciones, autorizaciones de actividades en aguas marinas nacionales y zonas costeras, de obras hidráulicas y plantas de tratamiento de aguas residuales, así como para la planeación y gestión para el acceso, uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.

Por lo anterior se evidencia su relevancia estratégica para autorizar un conjunto de actividades necesarias para la provisión de recursos hídricos para la población y para el desarrollo económico.

Ahora bien, el hecho de obligar a los promoventes (públicos y privados), quienes son los responsables de su elaboración, de contar con un Dictamen favorable para “cualquier concesión de alto impacto y manejo especial, asignación o permiso de descarga de agua, así como para la autorización de las actividades u obras que requiera de una evaluación de impacto ambiental de competencia federal o estatal”, podría representar una doble carga administrativa y económica ya que el artículo 28 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente ya establece la obligación para los promoventes en los casos previstos en el artículo, en particular los señalados en la fracción IX, que se reflejan también para los casos mencionados en la iniciativa en la fracción IV del artículo 57.

2. Por otra parte, si bien se expresan en la iniciativa los criterios generales, faltan definir los elementos específicos para su elaboración, así como las autoridades competentes para su validación y acompañamiento (como se establece, por ejemplo, para la elaboración de la Manifestación de Impacto Ambiental), y también los tiempos para su definición, en este caso, cabe decir que los transitorios son omisos con relación a los plazos de su elaboración. Lo anterior perjudica el debido cumplimiento de una disposición esencial para el cumplimiento del propósito de la iniciativa.
3. En el mismo tenor, se establece la atribución a los Organismos de Cuenca y a los Consejos Regionales la facultad de “verificar” y “aprobar” dichos dictámenes, siendo que los Consejos Regionales, en particular, carecen de competencias técnicas para ello, lo cual puede representar un riesgo importante que afecte la objetividad e imparcialidad en la toma de decisiones para asignar concesiones o autorizar obras de infraestructura o plantas de tratamiento.
4. La iniciativa establece también que, los Ayuntamientos deberán considerar lo establecido por el Patrón de Aprovechamiento y el Dictamen de Impacto Socio Hídrico, para el otorgamiento de cualquier permiso de construcción que otorguen a usuarios para la construcción de conjuntos habitacionales, comerciales o industriales, o para la ampliación o modificación del uso o destino de inmuebles. Lo anterior sin perjuicio de la presentación de cualquier otro requerimiento que establezcan las leyes en materia ambiental o penal (art 267). Al respecto, no queda claro que quiere decir con “deberán considerar lo establecido en el Dictamen” (no se especifica si el dictamen deberá ser favorable para el otorgamiento de los permisos), es decir no quedan claros los efectos jurídicos y administrativos derivados de tal “consideración” para los permisos y autorizaciones correspondientes.
5. No se observan los mecanismos que permitan controlar e identificar que las aguas asignadas no hayan sido destinadas para actividades industriales o extractivas, agrícolas, de generación de energía eléctrica, pecuarias o de acuicultura, u otros usos distintos a los establecidos.

## 8. ¿De qué manera promueve y garantiza la asignación y ejercicio de los recursos para la modernización y mantenimiento de la infraestructura hidráulica?

La Infraestructura hidráulica se compone de todas aquellas obras que tienen por objetivo el uso y aprovechamiento del agua, así como la protección de la población y sus bienes, además del saneamiento, depuración, tratamiento y reutilización de las aguas.

La Iniciativa señala claramente que es de interés público la asignación de recursos públicos para lograr el cumplimiento de los derechos humanos al agua, al saneamiento y a los derechos relacionados, también se indica que es de utilidad pública la construcción, mantenimiento, equipamiento, rehabilitación, ampliación, administración y operación de las obras y la infraestructura hidráulica incluyendo la de prevención, control y mitigación de la contaminación del agua.

En este orden de ideas, la CONAGUA, en coordinación con sus Organismos de Cuenca, las Comisiones Estatales del Agua o análogas, los Servicios Municipales, Intermunicipales y Metropolitanos de Agua y Saneamiento y los Sistemas Comunitarios de Agua y Saneamiento, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de realizar inversiones en infraestructura que permitan generar las condiciones materiales para garantizar a la población el Derecho Humano al Agua, el Derecho Humano al Saneamiento y la sustentabilidad de los ecosistemas.

La CONAGUA tiene el deber de formular, en coordinación con la SEMARNAT y atendiendo las recomendaciones del Consejo Nacional, los anteproyectos del programa de presupuesto, y una vez aprobado, verificar su correcta y oportuna ejecución, asegurando que la aplicación de los recursos asignados se conduzca en estricta conformidad con los Programas Regionales y Zonales y el Programa Nacional, no se omite señalar que en este proceso deberán ser consideradas las opiniones técnicas de los Consejos de Aguas y Cuencas y los Organismos de Cuenca.

Asimismo, la CONAGUA a nivel nacional, participa con el apoyo de los Organismos de Cuenca, en la concertación de créditos y otros mecanismos de financiamiento público que apoyen la construcción y el desarrollo de las obras y servicios federales hídricos, contando con la aprobación de su Consejo Regional.

Los Sistemas Comunitarios que carezcan de la infraestructura requerida para garantizar el acceso a agua y saneamiento para todos los habitantes en su zona de cobertura, tendrán acceso prioritario a recursos públicos provenientes del municipio, el estado o la federación, según corresponda.

### Consideraciones

1. El Artículo 138 señala que “La infraestructura hídrica del país será determinada por la Comisión, buscando siempre resolver la necesidad a nivel local. Las grandes obras de infraestructura ya construidas o por construir contarán con la asesoría de la Comisión y el Instituto y contarán con la participación de la Contraloría Social”, al respecto, no se define en la iniciativa “grandes obras” por lo que se requiere precisar los criterios para que pueda operar dicho artículo; asimismo, su aplicación, puede poner en riesgo la eficacia y eficiencia de las obras que no entren en dicha categoría al no contar con la asesoría y la vigilancia señaladas en el referido artículo.
2. Respecto el acceso prioritario a recursos públicos para los Sistemas Comunitarios, se requerirá reglamentar las

autoridades y mecanismos para identificar y determinar los Sistemas comunitarios que carezcan de la “infraestructura requerida para garantizar el agua y saneamiento” señalada en el artículo 144, así como las acciones que se llevarán a cabo para garantizar la provisión de los recursos públicos y de verificar su correcta ejecución.

3. La iniciativa pretende reglamentar por medio del artículo 315 temas que no son de su competencia, en el que se señala que el Presupuesto de Egresos de la Federación deberá prever y disponer lo necesario para establecer incrementos progresivos adicionales al total de recursos, siendo esta una prerrogativa exclusiva de la Cámara de Diputados.
4. Que la gestión del agua desde la extracción hacia la distribución y consumo se rija por los criterios de eficiencia, eficacia, calidad, cobertura para toda la población y saneamiento, privilegiando el uso doméstico.

## 9. La nueva propuesta legislativa en materia, ¿en qué grado garantiza la suficiente cobertura y calidad del agua para toda la población?

En los objetivos se establece la garantía, por medio de todas las condiciones necesarias, del acceso universal, equitativo, sustentable y suficiente en la prestación de los servicios públicos y comunitarios de agua y saneamiento, en las zonas rurales, urbanas y periurbanas, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, lo anterior bajo el principio de la protección del derecho humano al agua y al saneamiento.

Adoptando políticas, acciones, estrategias y programas efectivos y verificables para garantizar su suficiencia, salubridad, aceptabilidad y asequibilidad y saneamiento para las generaciones presentes y futuras.

Se declaran de utilidad pública: La prestación pública y comunitaria de los servicios de agua y saneamiento, así como la construcción, mantenimiento y operación de obras e infraestructura de prevención, control y mitigación de la contaminación del agua, y los ajustes de volúmenes de aguas nacionales asignadas.

### Cobertura

Los Servicios Públicos Municipales, Intermunicipales o Metropolitanos y los Sistemas Comunitarios de Agua y Saneamiento, o los que presten las Comisiones Estatales de Agua o análogas proveerán el consumo personal y doméstico y el uso público urbano por medio de las asignaciones.

Las Asignaciones amparan los volúmenes de agua para el aprovechamiento y uso sustentable de las aguas superficiales y subterráneas destinados para el consumo personal y doméstico y el uso público urbano, acorde con el Patrón de Aprovechamiento y a las recomendaciones de su Consejo Regional correspondiente.

El Título de Asignación deberá especificar el volumen o porcentaje del volumen de extracción que deberá reservarse y reducirse para garantizar la provisión del derecho humano al agua en la cuenca y el derecho de acceso preferente a las aguas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.

Se establece el Volumen de Acceso Estándar, que define la cantidad de agua de calidad por persona física, por día, propuesto, así como el Patrón de Aprovechamiento, por el Consejo Regional en su Programa Regional.

## Calidad

Los tres órdenes de gobierno están encargados de garantizar la calidad del agua para la prevención y corrección de la contaminación.

Asimismo, se establece la Red Nacional de Medición de la Calidad del Agua integrada por autoridades de los tres niveles de gobierno, Servicios Municipales, Metropolitanos e Intermunicipales y Sistemas Comunitarios. Misma que contiene los criterios y lineamientos para el muestreo y medición de la calidad del agua superficial y subterránea, y la promoción de los sistemas de monitoreo continuos de calidad en cuerpos de agua prioritarios.

Los municipios en coadyuvancia con la Comisión o comisiones estatales de agua o análogas, serán responsables de coordinar el monitoreo, y mejoramiento de la calidad del agua, el establecimiento de criterios técnicos y la construcción de infraestructura para garantizar la calidad del agua potable, así como de la aprobación de laboratorios de análisis de calidad del agua.

Por otra parte, El IMTA tendrá las atribuciones de 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, en términos de la Ley.

A su vez, los Servicios Públicos Municipales, Intermunicipales o Metropolitanos de Agua y Saneamiento y los Sistemas Comunitarios, en coordinación con las autoridades estatales de salud y la Comisión, deberán realizar al menos una vez por mes, por sí mismos o a través de los laboratorios con pruebas acreditadas y cuando aplique aprobadas, los análisis físicos, químicos y biológicos para evaluar la calidad del agua potable que suministran en cumplimiento de los parámetros establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas, en particular la NOM-127-SSA1-2021 publicada el 22 de mayo del presente.

Las Comisiones Estatales del Agua o análogas garantizarán la máxima publicidad de la información relativa a la calidad del agua suministrada, la transparencia y acceso público a los resultados de los monitoreos de la red de distribución, así como de la calidad del agua previa y posterior a los procesos de potabilización.

Finalmente, la calidad es un elemento para determinar la tarifa del agua cobrada por los Municipios.

Asimismo, se establece un régimen de responsabilidades administrativas para los servidores públicos estableciéndose una falta grave en la materia (art.333).

Se establece por parte de la CONAGUA un mecanismo de sanciones de orden administrativo hacia los concesionarios y asignatarios por el incumplimiento de diversas disposiciones en materia de calidad del agua.

Se observa un régimen de sanciones a aplicar por parte de la CONAGUA por un lado y, por la PROFEPA, por el otro.

*Resumen: La calidad del agua, además de la cantidad, resulta ser un elemento estratégico para determinar la provisión del recurso hídrico a la población, la cual se evalúa y monitorea por medio de análisis de laboratorios aprobados por los municipios en*

*coadyuvancia con la CONAGUA o las comisiones estatales de agua; en ese sentido, la calidad del agua resultante de las pruebas de laboratorio constituye uno de los elementos a tomar en cuenta para la determinación de las tarifas finales de cobro.*

*Asimismo, las conductas que atenten o afecten las medidas para garantizar la calidad del agua a la población son objeto de sanciones administrativas por parte de la CONAGUA y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como de faltas graves.*

## Consideraciones

1. Siendo el Patrón de Aprovechamiento y el Volumen de Acceso Estándar los referentes básicos para la definición del volumen de agua a asignar para uso doméstico, se evidencia en la Ley una omisión en especificar sus características, por un lado, y por el otro, la decisión de asignar a un órgano social (Los Consejos de Cuencas) la determinación de un instrumento que posee características de naturaleza técnica, no teniendo los Consejos de Cuenca competencias para ello.
2. En el mismo tenor, de implementarse la iniciativa en los términos señalados se presenta el riesgo de la indefinición en un tema medular para la asignación del recurso hídrico con la consecuencia de incrementar, en lugar de aminorar, las eventuales disputas y conflictos en la materia.
3. Se evidencia que los municipios participan en la aprobación de los laboratorios de análisis de calidad del agua, al mismo tiempo que realizan, al menos una vez al mes, los análisis físicos, químicos y biológicos para evaluar la calidad del agua potable, lo cual puede constituir un posible conflicto de interés y perjudicar la necesaria objetividad en la aplicación de las pruebas.
4. Se establece que la CONAGUA y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente deberán coordinarse con las Contralorías Sociales para el ejercicio de las funciones de vigilancia siendo que esta última no tiene un estatus de ente o autoridad pública, con ello perjudicando la viabilidad y aplicabilidad de la disposición en materia de supervisión y control de los mecanismos para garantizar la calidad del agua.
5. Se tendrán que prever las partidas presupuestarias para los municipios que permitan cubrir los gastos mensuales de la medición de la calidad del agua (ensayos organolépticos, ensayos químicos, ensayos microbiológicos y ensayos radiactivos) en los laboratorios debido a su elevado costo (se anexa tarifario oficial INECC).
6. Se establecen dos tipos de faltas administrativas para servidores públicos (art. 330 y 331) que la Ley General de Responsabilidades Administrativas ya tiene previstos (con la misma redacción) bajo los términos de cohecho y peculado.

## 10. ¿Hasta qué grado se promueve la distribución eficiente de los recursos hídricos?

Se establece la obligación para las autoridades de los tres niveles de gobierno de adoptar de manera permanente, programas y acciones transversales e intersectoriales verificables para garantizar el uso racional y eficiente y la distribución equitativa del agua disponible evitando el acaparamiento, en las zonas rurales, urbanas y periurbanas, adoptando una estrategia nacional participativa y transparente, y proveyendo todas las condiciones necesarias.

Se declara de utilidad pública los ajustes de volúmenes de aguas nacionales asignadas a los municipios.

Los asignatarios deberán cumplir con los criterios de los derechos humanos al agua y al saneamiento, para el uso personal y doméstico de manera equitativa y sin discriminación; contar con macromedidores telemétricos zonales, para sistemas con más de 250 mil usuarios, que permitan el monitoreo público y en tiempo real del patrón de distribución; contar con un Programa Municipal de Agua y Saneamiento o Programa Comunitario, en su caso, para mejorar las condiciones de distribución y de calidad del agua, provisión de servicios sanitarios dignos y gratuitos en lugares públicos y el aprovechamiento máximo de aguas superficiales, subterráneas y residuales.

Los Títulos de Asignación deberán especificar el volumen o porcentaje del volumen de extracción que deberá reservarse y reducirse para garantizar la provisión del derecho humano al agua en la cuenca y el derecho de acceso preferente a las aguas de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.

## Consideraciones

1. Los indicadores estadísticos determinan que la distribución del agua se orienta en su mayoría al uso agrícola y agropecuario (75%) y al uso doméstico y urbano (14.7%).

De acuerdo al INEGI se ha alcanzado una distribución del 95.31% para el consumo doméstico, sin embargo, de ellos, el 92.2% de la población cuenta con servicio de agua de la red pública, mientras que, el 7.8% tiene que abastecerse por medio de otras fuentes, como son pipas, pozos o manantiales.

Si bien se establece la instalación de macromedidores para el monitoreo público y en tiempo real del patrón de distribución, no se encuentran en las disposiciones de la iniciativa elementos o mecanismos (incentivos, promociones, indicadores) que puedan garantizar la eficiencia en la distribución.

Asimismo, no se identifican medidas para la reducción del promedio anual del 46.6% de la pérdida de agua por las fallas de las redes de distribución hídrica.

## 11. ¿De qué manera se promueve la eficiencia y eficacia en la gestión de los organismos municipales operadores de agua?

### Consideraciones

1. En la iniciativa no se consideran los organismos municipales de agua, siendo que, desde la exposición de motivos se reconocen las deficiencias en su cumplimiento de los parámetros del derecho al agua y al saneamiento “propiciadas por la indefinición de derechos y obligaciones, disminuciones presupuestales, recortes al suministro de forma injustificada, la prestación del servicio por parte de particulares que cobran tarifas excesivas y mercantilizan el bien y el servicio, desconexiones a la red de drenaje, la provisión de agua insalubre y la infraestructura deficiente”.

2. Se establece un mecanismo de incentivos para el cobro de tarifas para promover por parte de los usuarios de los servicios municipales una mayor eficiencia en el uso del agua (Art.270), más no para los actores públicos y privados de los otros sectores de consumo.
3. Por lo anterior, si bien se toma en cuenta la falta de eficiencia y eficacia en la provisión del recurso hídrico hacia la población por parte de las autoridades municipales, no se identifican con claridad, más allá de la obligación de cumplir con los derechos humanos al agua y al saneamiento (así como de las disposiciones derivadas de los acuerdos internacionales en materia), estrategias, planes, mecanismos, o incentivos para su mejora.

## 12. ¿Cómo se establece un esquema uniforme y eficiente de cobro y de tarifas?

Se establece que la CONAGUA tiene la facultad de ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones, derechos y aprovechamientos conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables.

Las Comisiones Estatales de Agua, por su parte, pueden proponer el monto de tarifa previa del pago de derechos por el servicio público de agua y saneamiento que, se postula, deberá ser “asequible”.

Los Servicios Públicos Municipales, Intermunicipales y Metropolitanos son los encargados de aprobar el monto de la tarifa final por pago de derechos por el servicio público de suministro de agua y saneamiento, así como las propuestas de determinación de subsidios y descuentos al uso doméstico y personal.

A nivel municipal, se establece un mecanismo de incentivos y descuentos por la reutilización de agua cuando esta represente una disminución de consumos en un 20% y descargas contaminantes en un 30%.

Asimismo, las tarifas por el servicio de recolección y tratamiento de aguas residuales estarán determinadas en las leyes estatales que correspondan a la prestación de estos servicios por parte de los municipios.

Para la determinación de la tarifa final, así como de los subsidios, se establecen algunos criterios tales como la asequibilidad, la disminución del consumo por persona para poder aplicar para subsidios, la calidad del agua suministrada, la continuidad del servicio y el nivel de marginación de la población.

Por otra parte, se propone la obligatoriedad de expedir una Norma Oficial Mexicana que determine la metodología para calcular el costo integral total de la provisión del agua, que pueda servir de referencia para la determinación del pago de derechos por el aprovechamiento de las aguas nacionales y subterráneas, así como referencia para determinar las aportaciones para la gestión de la cuenca y para la tarifa previa del Servicio Público de Agua y Saneamiento.

En la nueva NOM se establece la necesidad de incluir las estimaciones de costo para:

- I. Construcción, amortización, mantenimiento y operación de obras hidráulica;
- II. Pagos y costo de servicios ambientales por reforestación y conservación de los ecosistemas asociados al agua;
- III. Costo de procesos administrativos, de vigilancia y monitoreo de los aprovechamientos;

- IV. Costo de telemetría;
- V. Costo de vigilancia y monitoreo de la calidad del agua, de las descargas y de la calidad de las aguas residuales;
- VI. Costo de la energía para el bombeo;
- VII. Costo de la afectación a los ecosistemas y cuerpos de agua por sobreexplotación y descargas, y
- VIII. Costo de la restauración y recarga inducida de las formaciones hidrogeológicas y sistemas de flujo de aguas subterráneas.

Por el lado del cobro, se establece que queda prohibida la suspensión del suministro de agua de uso Personal y Doméstico, con algunas excepciones, sin embargo, la restricción del suministro se llevará a cabo sin violentar el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento y respetando el mínimo vital, el cual no deberá ser menor a 100 litros por persona por día.

## Consideraciones

1. La vinculación de las tarifas a criterios de: a. asequibilidad, b. disminución del consumo por persona para poder aplicar para subsidios, c. la calidad del agua suministrada, d. la continuidad del servicio y e. el nivel de marginación de la población, están condicionadas por los siguientes factores y observaciones:
  - a. La falta de la definición de una fórmula para calcular la “asequibilidad” del acceso al agua por parte de los usuarios, lo cual se podría vincular al nivel de consumo (quién más consume más paga), y al tipo de uso, sin embargo, debería complementarse con otros factores por ejemplo el número de personas residentes en el domicilio y en nivel de marginación.
  - b. El cálculo de la disminución del consumo por persona se tomará con base en el consumo medido por los usuarios (con base en medidores), siendo que la mayoría de los usuarios no tienen medidores, por lo cual se determina un perjuicio económico respecto a los usuarios que sí tienen medidores.
  - c. Condicionar el pago a los niveles de calidad del agua otorgados por parte de los servicios municipales puede implementarse siempre y cuando se garantice la objetividad y validez de los análisis y de los laboratorios que los llevan a cabo, así como la publicidad de los resultados.  
En este sentido las disposiciones emanadas de la presente iniciativa presentan ciertas problemáticas que se requieren resolver, como se mencionó en los apartados anteriores.
  - d. Del mismo modo, la continuidad del servicio deberá ser verificada por un órgano u ente acreditado que no dependa del municipio para que se pueda garantizar su confiabilidad y legitimidad.
  - e. Finalmente, en los casos en los que el municipio se encuentre en zona marginada, es evidente que se solventaría el pago del agua y que su provisión dependería de los subsidios estatales o federales.
2. La prohibición de la suspensión del suministro de agua y la provisión, en caso de restricción, del suministro 100 litros por persona por día, no representa un estímulo para la eficiencia en la recaudación.

## 13. ¿De qué manera garantiza la eficacia en la promoción de la recaudación para cubrir los recursos necesarios para el mantenimiento y modernización de la infraestructura?

Se declara de interés público: La asignación de recursos públicos para lograr el cumplimiento de los derechos humanos al agua, al saneamiento y a los derechos relacionados.

Se establece que la CONAGUA tiene la facultad para ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones, derechos y aprovechamientos conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables.

Asimismo, la CONAGUA puede participar, con el apoyo del Organismo de Cuenca correspondiente, en la concertación de créditos y otros mecanismos de financiamiento público, que apoyen la construcción y el desarrollo de las obras y servicios federales hídricos, contando con la aprobación de su Consejo Regional.

Se establece, además, que el Poder Ejecutivo Federal deberá proponer a través del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación un porcentaje del total de recursos para la consecución de los objetivos y metas de la Estrategia Nacional, del Programa Nacional y demás programas y acciones para la gestión integral equitativa y sustentable del agua y la progresividad de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos se deberá prever y disponer lo necesario para establecer incrementos progresivos adicionales al total de recursos.

Por otra parte, se refiere a la obligación de expedir una Norma Oficial Mexicana que determine la metodología para calcular el costo integral total de la provisión del agua, misma que se menciona en el apartado anterior.

Finalmente se establece que se deberá prever la eliminación de subsidios directos e indirectos a los concesionarios de las aguas nacionales y subterráneas.

## Consideraciones

1. En términos generales se observa que el enfoque sigue siendo por el lado de los subsidios, ya que la política y los programas de recaudación no están enfocados al cobro de tarifas por parte de los usuarios, así como en el establecimiento de medidores que puedan garantizar el pago efectivo por el uso del agua por parte de los distintos tipos de usuarios.
2. El establecimiento de un porcentaje del total de recursos a asignar del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para la consecución de los objetivos y metas de la Estrategia Nacional del Poder Ejecutivo Federal es anticonstitucional ya que incide en una prerrogativa exclusiva de la Cámara de Diputados.
3. Con relación a la NOM para calcular el costo integral total de la provisión del agua, no se establece claramente el mecanismo por medio del cual se debería vincular la aplicación de la NOM, y sus resultados, ya sea a la determinación del pago de derechos por el aprovechamiento de las aguas nacionales y subterráneas, así como para determinar las aportaciones para la gestión de la cuenca y para la tarifa previa del Servicio Público de Agua y Saneamiento, lo cual determina un problema de aplicabilidad de la misma.
4. En ningún caso se establece la correlación entre recaudación y modernización de la infraestructura hidráulica.
5. Se observa la omisión en el esquema de sanciones de la aplicación de multas o medidas administrativas para incumplimientos en el pago del agua.

## 14. ¿De qué manera garantiza la eficacia en la ejecución de los programas y/o trabajos para el mantenimiento y modernización de la infraestructura?

Se establece que la CONAGUA puede programar, construir, operar, regular, controlar y mantener las obras hidráulicas federales, y llevar a cabo acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento equitativo y sustentable del agua, y preservar su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más cuencas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, siendo que la infraestructura hídrica del país será determinada por la misma, buscando siempre resolver la necesidad a nivel local. Las grandes obras de infraestructura ya construidas o por construir contarán con la asesoría de la Comisión y el Instituto, así como con la participación de la Contraloría Social.

Asimismo, se establece en la iniciativa (Art. 4 fracción XXXV) la implementación de un instrumento técnico denominado: Evaluación de Costo Beneficio Socio-Hídrico, realizado por el Consejo Regional para determinar si la propuesta de una obra hídrica o hidráulica resultaría en menores costos sociales, energéticos, ambientales y económicos en relación con cualquier otra alternativa, calculado a lo largo de la vida útil del proyecto.

Lo anterior, constituyendo un proceso de análisis comparativo para asegurar que una obra, actividad o tecnología propuesta, sea adecuada para cumplir con los fines de los Programas Regionales. Su realización es obligatoria para la autorización de obras hidráulicas de alto impacto que inciden en alguna fase del ciclo socio hídrico.

Deberá ser realizado por el promovente de las actividades, quién, según el artículo 126, hará la evaluación, y será puesto a disposición del organismo de Cuenca y Consejo Regional correspondiente para su verificación y aprobación, con base en los criterios y procedimientos establecidos en el reglamento de la iniciativa.

En otros ámbitos los Organismos de Cuenca serán las autoridades encargadas de autorizar los proyectos de recarga de acuíferos, previa opinión fundada del Consejo Regional correspondiente y el dictamen favorable de Evaluación de Costo-Beneficio Socio Hídrico (Art. 44).

De igual manera, el aprovechamiento sustentable de las aguas costero-marinas y salobres deberá de considerar una Evaluación del Costo Beneficio Socio Hídrico que compruebe la viabilidad económica, social y ambiental.

### Consideraciones

1. En ningún caso se observan medidas o mecanismos para garantizar la eficacia en la ejecución de los programas y/o trabajos de mantenimiento y modernización hidráulica.
2. La participación de la Contraloría Social en el proceso de construcción o asignación de las grandes obras de infraestructura, además de no ser propiamente especificado carece de fundamento jurídico, como ya se mencionó en otras ocasiones.
3. La obligación por parte de los promoventes de realizar la Evaluación de Impacto Socio Hídrico representa una duplicación de una carga administrativa respecto a lo ya dispuesto para el artículo 28 fracción X de la LGEEPA que al efecto establece, con relación a la Evaluación de Impacto Ambiental, que “Su realización es obligatoria para la autorización de obras hidráulicas de alto impacto que inciden en alguna fase del ciclo socio hídrico.”

4. Siendo la Evaluación de Costo Beneficio Socio-Hídrico un instrumento cuyos resultados son determinantes para las decisiones que se toman en los ámbitos arriba considerados, se observa que no se definen los criterios generales y métodos para su realización, asimismo se atribuye al Consejo Regional su elaboración, verificación y aprobación, siendo un ente cuyas funciones no son de orden técnico y que carece de competencias para lo dispuesto en esta materia. Por lo anterior, de implementarse las disposiciones mencionadas se puede perjudicar la validez y efectividad del instrumento prestándose a un posible uso arbitrario y discrecional.
5. Se observa una contradicción, en referencia a la Evaluación de Costo Beneficio Socio-Hídrico, entre lo establecido en la definición (Art.4) con lo dispuesto por el art. 126, ya que, en el primer caso, refiere que la evaluación la realiza el Consejo Regional y, en el segundo caso, es realizado por el promovente de las actividades.

## 15. ¿Cómo fomenta el registro adecuado y actualizado de emisiones y transferencias de contaminantes?

Se declara de utilidad pública la construcción, mantenimiento, operación y ampliación de obras e infraestructura de prevención, control y mitigación de la contaminación del agua, incluyendo el drenaje y las plantas de tratamiento de aguas residuales, y las obras e infraestructura para su reúso.

Se declara de interés público la construcción y operación de obras e infraestructura de prevención, control y mitigación de la contaminación del agua, incluyendo el tratamiento de aguas residuales y su reutilización.

Las concentraciones de contaminantes admitidas para la descarga en bienes nacionales y para la disposición de aguas residuales y tratadas en la infraestructura hidráulica, así como el tratamiento de las mismas, se regulará y determinará en las Normas Oficiales Mexicanas aplicables.

Se dispone que las Normas Oficiales Mexicanas establecerán regulaciones técnicas adecuadas y actualizadas para garantizar los derechos humanos al agua y al saneamiento, de acuerdo con los estándares internacionales de referencia.

Las autoridades deberán supervisar que lleve a cabo el tratamiento, disposición de las aguas residuales industriales por parte de los particulares correspondientes, así como de las aguas de su respectiva competencia, en condiciones de seguridad, eficiencia e inocuidad, con la finalidad de proteger los recursos hídricos, el medio ambiente, los ecosistemas, así como la salud humana y los derechos humanos al agua y el saneamiento.

Las Comisiones Estatales del Agua o análogas, los Ayuntamientos y Alcaldías, por sí mismos o a través de los Servicios Municipales, Intermunicipales o Metropolitanos de Agua y Saneamiento o los Sistemas Comunitarios de Agua y Saneamiento, son las autoridades encargadas de realizar el control, vigilancia y monitoreo sobre las descargas de aguas residuales, así como el monitoreo de las descargas y la contaminación de cuerpos de agua.

## Consideraciones

1. Se observa que el proceso de registro adecuado y actualizado de emisiones y transferencias de contaminantes está bajo la competencia de las Comisiones Estatales del Agua y los Ayuntamientos y Alcaldías, esto con base en la aplicación de las NOM's correspondientes. Asimismo, se determina la obligación de llevar a cabo el análisis de la calidad del agua potable una vez al mes por parte de los municipios, pero no así por lo que refiere a los otros usos de agua.
2. Como se mencionó con anterioridad existe un problema importante de falta de inspectores, así como de recursos asignados a los procesos de verificación y supervisión que podría perjudicar los propósitos contemplados en la iniciativa.

## 16. ¿De qué forma promueve la disponibilidad de recursos para los programas de saneamiento?

Los Sistemas Comunitarios que carezcan de la infraestructura requerida para garantizar el acceso al agua y saneamiento para todos los habitantes en su zona de cobertura, tendrán acceso prioritario a recursos públicos provenientes del municipio, el estado o la federación, según corresponda.

1. La iniciativa contempla que la CONAGUA, en coordinación con sus Organismos de Cuenca, las Comisiones Estatales del Agua o análogas, los Servicios Municipales, Intermunicipales y Metropolitanos de Agua y Saneamiento y los Sistemas Comunitarios de Agua y Saneamiento, en el ámbito de sus competencias, deberán realizar inversiones en infraestructura que permitan generar las condiciones materiales para garantizar a la población el Derecho Humano al Agua, el Derecho Humano al Saneamiento y la sustentabilidad de los ecosistemas, sin especificar los rubros o criterios para su selección, priorización, programación y evaluación.
2. La iniciativa establece únicamente que las tarifas por el servicio de recolección y tratamiento de aguas residuales estarán determinadas en las leyes estatales que correspondan a la prestación de estos servicios por parte de los municipios, sin especificar fórmulas o mecanismos para su determinación.
3. Por otra parte, en la misma iniciativa se define que serán los Servicios Públicos Municipales, Intermunicipales y Metropolitanos, y ya no las leyes estatales, que aprobarán el monto de la tarifa final por pago de derechos por el servicio público de suministro de agua y saneamiento, así como las propuestas de determinación de subsidios y descuentos al uso doméstico y personal, por lo cual se dan las condiciones de un posible conflicto de competencias.

## 17. ¿De qué manera garantiza la ejecución de los programas de saneamiento, así como su efectividad y vigilancia?

Como objetivo de la iniciativa se establecen las directrices para detener y eliminar progresivamente la alteración y la degradación de los flujos superficiales y los sistemas de flujo del agua subterránea, a fin de establecer medidas de prevención y restauración; así como la sanción de actividades que deterioran la calidad del agua. Por otra parte,

se tiene que garantizar el suministro de agua y saneamiento suficientes y de calidad para uso personal y doméstico de los habitantes de este país.

Los municipios, alcaldías, localidades, pueblos y comunidades de las entidades federativas deberán contar con sistemas de saneamiento de calidad y adecuados a las condiciones socioeconómicas e hidrológicas, que garanticen la recolección, conducción, tratamiento, disposición o reutilización de las aguas residuales, y la eliminación de excretas, que cumplan con las disposiciones jurídicas relacionadas con el derecho a un medio ambiente sano.

Se declara de utilidad pública la construcción, mantenimiento, operación y ampliación de obras e infraestructura de prevención, control y mitigación de la contaminación del agua, incluyendo el drenaje y las plantas de tratamiento de aguas residuales, y las obras e infraestructura para su reúso, así como la prestación pública y comunitaria de los servicios de agua y saneamiento.

Las Comisiones Estatales del Agua o análogas, los Ayuntamientos y Alcaldías, por sí mismos o a través de los Servicios Municipales, Intermunicipales o Metropolitanos de Agua y Saneamiento o los Sistemas Comunitarios de Agua y Saneamiento, deberán emprender acciones concretas para que de forma progresiva se incremente la cobertura de sistemas de saneamiento, drenaje pluvial, alcantarillado y sistemas de tratamiento, incluyendo el diseño y ejecución de proyectos para el saneamiento integral; la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura para garantizar el derecho al saneamiento; los mecanismos para la recolección, tratamiento y eliminación o reutilización de las aguas residuales en las instalaciones de letrinas o fosas sépticas, que fomenten el aumento progresivo del saneamiento, tratamiento y reutilización de las aguas residuales para usuarios industriales, agrícolas, comerciales y domésticos.

La prestación del servicio de agua potable y saneamiento está a cargo de los municipios o bajo gestión comunitaria, es de carácter público, será prestado sin la intermediación de ninguna entidad privada o concesionario y se regirá por los principios y obligaciones derivados de los Derechos Humanos al Agua y al Saneamiento considerados en la Ley, en la Constitución y en los estándares internacionales aplicables.

Se establece que las autoridades de todos los niveles de gobierno, en los ámbitos de sus respectivas competencias, llevarán a cabo las acciones para:

- I. Reducir y prevenir la contaminación en la fuente a partir del registro, control, sustitución y eliminación progresiva de contaminantes del agua persistentes, bioacumulables y tóxicos;
- II. Evitar la difusión de contaminantes a cuerpos de agua y sus ecosistemas asociados;
- III. Generar políticas y prácticas para sustituir y tratar contaminantes de uso doméstico, comercial e industrial de difícil remoción;
- IV. Promover el tratamiento y reutilización del agua, con el fin de reducir la demanda de aguas superficiales y subterráneas; y
- V. Otorgar facilidades de uso de energía eléctrica cuando se empleen sistemas de tratamiento y de reutilización, así como de tecnologías eficientes para tratar las aguas residuales.

Los municipios en coadyuvancia con la Comisión o comisiones estatales de agua o análogas, serán responsables de coordinar el monitoreo, y mejoramiento de la calidad del agua, el establecimiento de criterios técnicos y la construcción de infraestructura, para garantizar la calidad del agua potable y deberán llevar a cabo las acciones tendientes a:

- I. La ampliación y automatización del monitoreo de la calidad del agua en la red de distribución y el incremento de la periodicidad de colecta de muestras;

- II. La construcción, mantenimiento y rehabilitación de plantas potabilizadoras para uso y consumo humano; y
- III. La aprobación de laboratorios de análisis de calidad del agua.

La Comisión y las comisiones estatales del agua o análogas coadyuvarán a los municipios en las acciones necesarias.

La Comisión, en coordinación con los Organismos de Cuenca y los Consejos Regionales, deberá:

- I. Evaluar el cumplimiento de forma anual de los condicionantes de descarga de los títulos de concesión asignación o de permisos; utilizando una muestra aleatoria que represente el 10% de los concesionarios.
- II. Recibir los informes de calidad de agua que realicen los concesionarios, de acuerdo con sus condicionantes de descarga;
- III. Vigilar que las descargas de aguas que se realicen a bienes nacionales cumplan con las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes, y
- IV. Tomar en cuenta las condiciones físicas y biológicas particulares del sitio de descarga y, en su caso, las condiciones particulares de descarga cuando apliquen.

La Comisión podrá ordenar la suspensión de las actividades que generen descargas, cuando:

- I. Las aguas no cuenten con la calidad mínima exigida en las Normas Oficiales Mexicanas y su descarga comprometa la salud humana o la integridad de los ecosistemas;
- II. Se omita el pago de derechos por el uso o aprovechamiento de bienes nacionales y, en su caso, de infraestructura hidráulica federal para la recepción de aguas residuales durante más de un año fiscal;
- III. Quien realice la descarga o disposición de aguas utilice procesos de dilución para cumplir con las condicionantes de descargas o con las Normas Oficiales Mexicanas;
- IV. No se presente informe que contenga los análisis cronológicos e indicadores de la calidad del agua, en términos del título de concesión correspondiente.

La suspensión se llevará a cabo conforme lo establecido en el reglamento y procederá sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o penal a que haya lugar.

Los Sistemas Públicos Municipales, Metropolitanos o Intermunicipales y los Sistemas Comunitarios tienen las siguientes obligaciones en relación con sus descargas:

- I. Controlar la disposición de aguas residuales y tratadas por las industrias y comercios en los sistemas municipales de drenaje y alcantarillado, generadas en zonas urbanas;
- II. Tratar las aguas residuales de origen doméstico y de servicios públicos conforme a las Normas Oficiales Mexicanas;
- III. Descargar las aguas tratadas en la infraestructura hidráulica federal, y
- IV. Disponer en forma adecuada conforme a las Normas Oficiales Mexicanas los lodos y otros residuos de las plantas de tratamiento de aguas residuales.

Los Servicios Municipales, Intermunicipales o Metropolitanos de Agua Potable y Saneamiento deberán ejecutar o ampliar las obras requeridas para el tratamiento de las aguas residuales de origen de uso Personal y Doméstico y Público Urbano.

Los Sistemas Comunitarios podrán instalar sus propios sistemas de tratamiento de aguas residuales o establecer convenios con los Servicios municipales para tratar las aguas residuales de origen Personal y Doméstico. El tratamiento de aguas podrá ser desarrollado por particulares bajo la vigilancia y supervisión del municipio y de los Consejos Regionales.

## Consideraciones

1. Se establecen en distintos artículos una serie de obligaciones para los municipios, los Sistemas Públicos Municipales, y los Servicios Municipales que, en principio, no está claro si se trata de los mismos entes públicos.
2. Por economía del texto, se podrían integrar las obligaciones para facilitar su aplicación.
3. Se establece que el Estado tiene que garantizar el suministro del saneamiento “suficiente” sin definir parámetros para ello.
4. Se define la obligación por parte de los municipios de construir, mantener y rehabilitar plantas potabilizadoras, al respecto distintos estudios oficiales concuerdan con la existencia de un déficit importante en cuanto a la disponibilidad y eficiencia de la Plantas de Tratamiento, lo cual implica costos importantes para su mantenimiento y/o rehabilitación, por lo anterior, se señala la relevancia de considerar los recursos necesarios para cubrir los gastos correspondientes.
5. La iniciativa establece la realización anual de una muestra aleatoria que represente el 10% de las descargas de los concesionarios; considerando el alto número de títulos de concesión se tiene que contemplar 1. La escasez en el número de inspectores. 2. La disponibilidad de los laboratorios. 3. Los altos costos de las pruebas. 4. Un plan de trabajo correspondiente.
6. No se entiende la razón de obligar a los concesionarios a implementar y enviar los informes de calidad de agua de acuerdo con su condicionantes de descarga (agregando una carga administrativa a los usuarios) cuando se deduce que son las autoridades del Estado que realizan las pruebas correspondientes.
7. Para la autorización de las plantas para el tratamiento de aguas residuales municipales se requerirá de un Dictamen de Impacto Socio-hídrico. En el texto se especifica que “será puesto a disposición del organismo de Cuenca y del Consejo Regional para su verificación y aprobación”, no obstante, no se precisa con claridad cuál es la autoridad encargada de determinar los elementos técnicos para su aplicación, evaluación o validación (Art. 311).



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

**EVALUACIÓN DE IMPACTO LEGISLATIVO**  
**INICIATIVA DE LEY GENERAL DE AGUAS**  
**DE LA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ**

---

**INSTANCIAS Y MECANISMOS DE**  
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA**



# INSTANCIAS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA<sup>10</sup>

## Introducción

La presente investigación forma parte del proyecto interinstitucional sobre la Evaluación de Impacto Legislativo (EIL) de la iniciativa de Ley General de Aguas (LGA) presentada por la senadora Gloria Sánchez. En la Guía metodológica se mencionó que la EIL se realizaría sobre las dimensiones analíticas de la propuesta que se consideran transversales y que, por lo tanto, resultan oportunas para comenzar con este tipo de aportaciones al debate legislativo (Bohorquez López, E.; Ehrman, R.; Matallana, S.; Vázquez Salguero, D.; Zamora Saenz, I., 2022).

El sistema en el que se centrará este apartado consiste en el conjunto de mecanismos e instancias de participación ciudadana. Resulta transversal porque en la reforma constitucional del año 2012, en la que se modificó el artículo cuarto constitucional para incorporar el derecho humano al agua, quedó establecido que la participación ciudadana sería clave para cumplir ese fin:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como **la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines**. (Párrafo adicionado el 08 de febrero de 2012 al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El énfasis es propio)

Como se desprende del párrafo anterior, la LGA tiene que ser explícita no sólo en términos de la intervención de los diferentes niveles de gobierno, sino también en los propios esquemas de participación ciudadana que tendrían que implementarse para garantizar el derecho humano al agua en nuestro país. Por esta razón, cualquier iniciativa sobre la materia tendría la obligación de señalar explícitamente los mecanismos de participación ciudadana que se abrirían para cumplir ese derecho, estableciendo sus objetivos y competencias.

Es probable que en los próximos dos años de la LXV Legislatura se incremente el debate sobre la LGA, ya que el 24 de enero del 2022 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró la omisión legislativa de carácter absoluto del Congreso de la Unión por no haber emitido la Ley General de Aguas conforme lo establecía el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 2012.<sup>11</sup>

Los estudios de EIL de ninguna manera constituyen la dictaminación de iniciativas legislativas, tarea propia y exclusiva de las comisiones; tienen el objetivo de aportar elementos para identificar posibles consecuencias en caso de que la iniciativa legislativa se apruebe en sus términos, así como señalar aspectos que requieren de una mayor precisión para que pueda alcanzar sus propios objetivos.

<sup>10</sup> Documento elaborado por Itzkuauhtli Zamora Saenz (Instituto Belisario Domínguez).

El autor agradece a Elizabeth Yaneth Santiago Santiago, prestadora de servicio social de la Dirección General de Análisis Legislativo, su apoyo en la presente investigación. La versión original de este documento se publicó como Cuaderno de investigación del Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5777>.

<sup>11</sup> Véase el Comunicado de prensa que emitió la SCJN sobre el particular: <https://bit.ly/3MM2K0o>.

## Delimitación del problema de estudio

---

Desde la reforma constitucional del año 2012 en la que se incorporó el derecho humano al agua a nuestra Carta Magna, se han presentado diferentes iniciativas para expedir la Ley General de Aguas, pero ninguna ha logrado tener los consensos necesarios para discutirse en el pleno de la Cámara de origen. En la administración del presidente Enrique Peña Nieto, las iniciativas presentadas fueron ampliamente criticadas por la oposición al considerar que el agua se abordaba como un objeto mercantil con amplia participación del capital privado para su gestión, lo cual favorecía la concentración del líquido en pocas manos, aspecto contrario a lo que promueve el derecho humano al agua.<sup>12</sup>

En la LXIV Legislatura se retomó la discusión en torno a la LGA y en la Cámara de Diputados se presentaron tres iniciativas de ley, a saber:

- Iniciativa ciudadana que expide la Ley General de Aguas suscrita por el ciudadano Oscar Monroy Hermosillo, representante del Movimiento Agua para Todos y Todas, Agua para la Vida, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 14 de abril de 2020.<sup>13</sup>
- Iniciativa que expide la Ley General de Aguas y abroga la Ley de Aguas Nacionales y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente propuesta por la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 28 de abril de 2020.
- Iniciativa que expide la Ley General de Aguas propuesta por diputados de la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento de la Cámara de Diputados, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 5 de agosto de 2020.

Se tiene conocimiento de que las tres iniciativas señaladas fueron retomadas por las Comisiones Unidas de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento y de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados para elaborar un proyecto de dictamen de la LGA que se preparó a finales del 2021, el cual recibió buenos comentarios de Pedro Arrojo, relator especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Concha, 2022). El proyecto podría recuperarse en el trabajo legislativo de dicha Cámara durante el segundo año de la LXV Legislatura.

La iniciativa de la senadora Gloria Sánchez (Grupo parlamentario de Morena), se presentó en el primer año de la LXV Legislatura el 27 de abril de 2022. En la exposición de motivos de su iniciativa, la senadora Gloria Sánchez plantea que su propuesta consiste en una Ley General de Aguas consensada, la cual no sólo:

---

<sup>12</sup> El proyecto de decreto para expedir la Ley General de Aguas que más notoriedad alcanzó en la opinión pública especializada durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto fue la denominada “Ley Korenfeld”, la cual se publicó en la Gaceta Parlamentaria el 5 de marzo de 2015, No. 4228\_11 (Véase: <https://bit.ly/3SdBslnl>). La iniciativa encontró un amplio rechazo del sector académico y social que solicitaba un ejercicio de parlamento abierto para diseñar la ley, de manera que su interrumpió su proceso legislativo en la propia Cámara de origen (Diputados). (Hatch Kuri, G.; Schmidt Nevdedovich, S.; Carrillo Rivera, J.J., 2017).

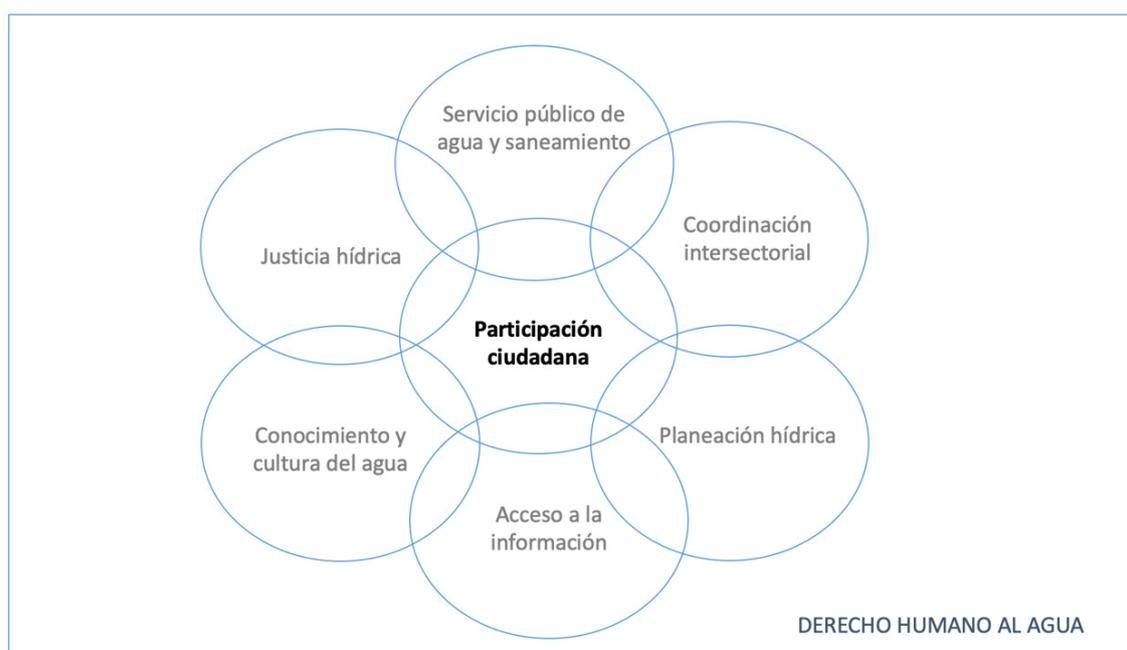
<sup>13</sup> En ocasiones esta iniciativa ha sido contabilizada como si fueran tres distintas: la que se presentó en la Cámara de Diputados, la suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la Cámara baja (publicada en Gaceta el 14 de abril de 2020) y a la que se adhirieron senadoras y senadores del Grupo Parlamentario de Morena. Resulta equivocado este conteo triple, ya que es el mismo articulado que se propuso en la denominada iniciativa ciudadana.

...tiene como origen el esfuerzo de decenas de miles de ciudadanos que ejercieron los derechos consagrados en el artículo 4º constitucional reformado en febrero de 2012 y en la Ley de Participación Ciudadana emitida en agosto de [ese] mismo año, que tuvo como resultado la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas que se hizo pública en febrero de 2013 para ser consultada y enriquecida en más de dos centenares de Foros a lo largo y ancho del país, al mismo tiempo que se recabaron 198 mil 129 firmas ciudadanas de respaldo. (Iniciativa de la senadora Gloria Sánchez, 2022. p. 4 y 5)

Además de este reconocimiento explícito de recuperar la motivación de la iniciativa ciudadana, también se menciona que se tomó en cuenta el proyecto de dictamen que se obtuvo como resultado del trabajo de las Comisiones Unidas de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento y de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados que ya fue señalado. Desde su presentación, la iniciativa se ha venido modificando a partir del diálogo crítico que han promovido las y los senadores que se sumaron a la iniciativa, de manera que es un proyecto que se ha venido iterando en los últimos meses.

Como se planteó en la introducción, el estudio se concentra en el subsistema de participación ciudadana, el cual constituye uno de los aspectos que explícitamente se exige definir en una ley general de la reforma al artículo cuarto constitucional de 2012. Por esta razón, el cuarto objetivo del proyecto de ley de la senadora Sánchez consiste en “establecer los mecanismos de participación ciudadana” (2022, p.7). El subsistema de participación ciudadana es transversal a toda la iniciativa, ya que tiene alguna interrelación normativa o funcional en los procesos de otros subsistemas como la prestación del servicio público de agua y saneamiento, de la coordinación intersectorial en los tres niveles de gobierno, en la planeación hídrica y en los mecanismos de justicia hídrica por señalar algunos. Todos estos subsistemas estarían orientados a contribuir en el cumplimiento del derecho humano al agua (Véase Figura 1).

Fig. 1 Interrelación sistémica de los mecanismos de participación ciudadana para el cumplimiento del derecho humano al agua



Fuente: Elaboración propia.

Es importante advertir que a pesar de la estrecha interrelación que hay entre el subsistema de participación ciudadana con el acceso a la información y con el acceso a mecanismos de justicia hídrica, se buscará diferenciar lo que atañe propiamente a la participación. Otro subsistema que se puede diferenciar es el de participación de los pueblos indígenas, que en la iniciativa de la senadora Sánchez también incluye a la población afromexicana. Las referencias a este grupo social van más allá de los esquemas de participación, ya que incluye un tratamiento mucho más amplio de sus derechos de acceso al agua en armonía con sus propias formas de gobierno, territorialidad y prácticas culturales.

La iniciativa de la senadora Sánchez hace hincapié en que promueve una perspectiva integradora sobre la participación.

...la propuesta considera conveniente y necesario integrar en una sola ley el respeto y garantía de los derechos humanos al agua y al saneamiento junto con la gestión equitativa y sustentable de todos los recursos hídricos, **estableciendo para todo ello los mecanismos de participación de los tres niveles de gobierno y de la ciudadanía**. Esta perspectiva integradora encuentra su fundamento general en dos grandes supuestos: uno jurídico y otro hidrológico. (Iniciativa Gloria Sánchez, 2022, p. 7. Énfasis propio)

La iniciativa de la senadora Sánchez procura un equilibrio entre las responsabilidades y tareas de las instituciones gubernamentales con los mecanismos de participación ciudadana que contribuyen a la formulación de planes y programas hídricos. Se parte del principio referente a que los mecanismos de participación de la vigente Ley de Aguas Nacionales (LAN) son insuficientes o perfectibles para cumplir el objetivo del derecho humano al agua.

Los principales mecanismos de participación ciudadana que establece la LAN son los Consejos de Cuenca, los cuales están descritos en los artículos 13, 13 Bis, 13 Bis 1, 13 Bis 2, 13 Bis 3, 13 Bis 4, 14, 14 Bis y 14 Bis 1.<sup>14</sup>

La LAN define a los Consejos de Cuenca de la siguiente manera:

...órganos colegiados de integración mixta, conforme a la Fracción XV del Artículo 3 de esta Ley. La coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría referidas en la mencionada fracción 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, así como las demás que se establecen en este Capítulo y en los Reglamentos respectivos. Los Consejos de Cuenca no están subordinados a “la Comisión” o a los Organismos de Cuenca.

Los Consejos de Cuenca considerarán la pluralidad de intereses, demandas y necesidades en la cuenca o cuencas hidrológicas. (LAN, Artículo 13)<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> El artículo 14 Bis 1 no trata sobre los Consejos de Cuenca, sino sobre el Consejo Consultivo del Agua que define 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”.

Una interesante crítica a estos mecanismos de participación ciudadana debido a su opacidad se encuentra en: Hevia, F.; Vergara-Lope, S.; Ávila Landa, H. (2011).

<sup>15</sup> La integración mixta a la que se refiere la Fracción XV del Artículo 3 de la LAN incluye a representantes de la Comisión Nacional del Agua, el Organismo de Cuenca correspondiente, dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, así como los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad de la respectiva cuenca o región hidrológica.

La LAN estableció a los Consejos de Cuenca como las instancias responsables de canalizar la participación social en la gestión del agua. En total se instalaron 26 consejos de cuenca en todo el territorio nacional. Los órganos auxiliares de los Consejos de Cuenca están conformados por Comisiones de Cuenca (subcuencas), Comités de Cuenca (microcuencas), Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (acuíferos) y Comités de Playas Limpias (cuencas con zonas costeras).

La iniciativa de la senadora Gloria Sánchez critica los espacios de participación establecidos en la LAN porque no han sido efectivos para resolver la concentración del agua en unos cuantos usuarios. En primer lugar, establece que el acaparamiento del agua tiene su correlato institucional en la manera en que operan los Consejos de Cuenca, los cuales "...están capturados por poderosos usuarios que deciden cómo, cuándo y hacia dónde fluye la poca agua que queda en el territorio." (2022, p. 4). Esto genera una brecha con respecto a las expectativas ciudadanas referentes a que los Consejos solucionen los problemas hídricos de las regiones. En segundo lugar, afirma que los Consejos realmente no tienen peso en la toma de decisiones encaminadas a la gestión del agua, ya que éstas residen en los órganos técnicos de los Organismos de Cuenca, los cuales "...no está[n] diseñado[s] para dialogar con las necesidades concretas de quienes habitan el territorio." (2022, p. 15).

Por lo tanto, uno de los aspectos que habría que observar con mayor detenimiento en el planteamiento de la iniciativa es si su diseño tiene los controles necesarios para evitar que sus espacios de participación sean capturados por un usuario en específico y con ello pierdan su representatividad.

## Evaluación de Impacto Legislativo de los mecanismos de participación ciudadana

De acuerdo con el diseño metodológico planteado en Bohorquez, et al., (2022), la pregunta general que evalúa el impacto legislativo de una ley general de aguas en el subsistema de participación ciudadana sería la siguiente: ¿El proyecto de Ley General de Aguas garantiza una participación efectiva de la ciudadanía en la gestión y toma de decisión en materia de agua? Para responderla, se formularon cinco preguntas particulares que son las que se presentan en el Cuadro 4. En él se identifica el articulado que proporciona información sobre la interrogante y en cursivas se plantean comentarios y recomendaciones sobre las consecuencias que tendría la implementación de esa disposición en los términos en los que está formulada, así como aspectos que se podrían precisar para favorecer el cumplimiento de los objetivos de la iniciativa relacionados con el subsistema de participación ciudadana.

### 1. ¿Democratiza las decisiones que se toman en torno al agua mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno?

El objetivo explícito que tiene la iniciativa de la senadora Sánchez en torno a los mecanismos de participación ciudadana es el siguiente:

Las instituciones previstas en el capítulo quinto tienen como objetivo democratizar las decisiones que se tomen sobre el agua, a la vez que hacer más eficiente la gestión del líquido y sus fuentes en el territorio a partir de las cuencas. (2012, p. 15)

El derecho a la participación ciudadana requiere contar con instituciones de gobierno robustas que favorezcan su respeto, protección e implementación (2022, p. 15). Por tal razón, en la estructura de su articulado, los mecanismos de participación de los distintos niveles de gobierno (tercer objetivo) anteceden a los propios mecanismos de participación ciudadana (cuarto objetivo). Bajo esta perspectiva, los Consejos de agua (Nacional, Regional y Zonal) tienen la función de “coadyuvar con la Comisión del Agua en la planeación y deliberación de los asuntos del agua a nivel nacional” (2022, p. 16).

Como parte de su fundamento jurídico, la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez plantea la relevancia de recuperar el principio de planeación democrática que se encuentra contenido en el artículo 26 de la Carta Magna.<sup>16</sup>

En cuanto a instrumentos de carácter internacional, la iniciativa de la Senadora Gloria Sánchez menciona los siguientes:

- Artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).
- Artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
- Observación General no. 25 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.
- Observación General no. 15 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).
- Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

El instrumento jurídico internacional más notable que incorpora la iniciativa de la senadora Sánchez es el Acuerdo de Escazú, el cual entró en vigor a partir del 22 de abril de 2021. El instrumento es relevante porque contiene varias disposiciones vinculantes para México en términos de los derechos de acceso a la información, a la participación y la justicia ambiental. Las disposiciones que tiene el Acuerdo relacionadas con el derecho a la participación (Artículo 7) serán muy importantes para hacer sugerencias a los mecanismos de participación ciudadana que proponen los proyectos de LGA.

La iniciativa plantea que los Consejos de Agua son las instancias por excelencia para canalizar la participación pública. En ese tenor, se propone que los Consejos se organicen en tres escalas territoriales, a saber:

- Consejo Nacional
- Consejo Regional
- Consejo Zonal

Las atribuciones del Consejo referentes a la elaboración de la Estrategia Nacional y del Programa Nacional, la elaboración de lineamientos y directrices sobre la política hídrica y la elaboración de la propuesta del presupuesto de egresos federales se definen en términos de colaboración y participación. En el artículo 90, la iniciativa establece que los Consejos tengan incidencia en instrumentos de planeación y toma de decisiones como los planes o programas regionales (Fracc. I), emitan recomendaciones para la Estrategia Nacional y el Programa Nacional (Fracc. II), elaboren el Patrón de Aprovechamiento para la región (Fracc. V), la elaboración de opiniones frente a los Dictámenes de Impacto Socio-hídrico ambiental (Fracc. VII), establezcan lineamientos y directrices para la construcción, manejo y desmantelamiento de obras hídricas en la región para salvaguardar el derecho humano al agua (Fracc. VIII), la emisión de declaratorias de Emergencia Hidroecológica y de Cuenca en Estrés Hídrico Extremo (Fracc. XII) y den recomendaciones en cuanto a la actualización de vedas, reservas o zonas reglamentadas en su jurisdicción (Fracc. XIII), por mencionar algunas.

---

<sup>16</sup> Art. 26 [...] Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

## Consideraciones

Una omisión importante en el proyecto de ley consiste en que no cuenta con un articulado específico para establecer las competencias y funciones de los Consejos Zonales de Agua, a pesar de que sí están contemplados. Esta falta de claridad tendría implicaciones en la dificultad de instalar y hacer funciones a dichos consejos.

A lo largo de la iniciativa no queda claro cómo se incorpora la variable etaria en los procesos de participación social.

En el artículo 82 se establece que la participación será clave “en todos los momentos de los procesos de toma de decisiones”, que las observaciones “serán debidamente consideradas”, la importancia de proporcionar información “de manera clara, oportuna y comprensible” y que, en caso de que no sean atendidas las opiniones y recomendaciones de las instancias de participación social, las autoridades fundamentarán “su modificación o rechazo”. En el reglamento correspondiente tendrán que precisarse varias disposiciones de este artículo para homologar criterios sobre lo que debe entenderse sobre conceptos clave (¿Qué se entiende por participación equitativa y efectiva? ¿Qué se entiende por condiciones equitativas en los procedimientos de deliberación?) y especificar procesos (¿Cuáles serían las fases en los procesos de toma de decisiones que reconocería cualquier autoridad en proyectos hídricos? ¿Cuáles serían los medios para proporcionar información “clara, oportuna, equitativa y efectiva” al público para que este ejerza su derecho a participar? ¿Cuáles serían los medios en los que se difundiría la información? ¿Cuánto tiempo tendrán las autoridades para responder las opiniones, recomendaciones y observaciones de las instancias de participación? ¿Habría manera de impugnar el resultado?). El principal impacto que tendría la implementación de esta disposición consiste en ampliar y asumir los costos de transacción que implica un proyecto o una política pública abierta a la participación ciudadana.

Se sugiere que se pueda especificar en la ley o en un reglamento posterior que las autoridades locales y estatales seguirán los criterios reconocidos por México en el Acuerdo de Escazú en cuanto al derecho de acceso a la información ambiental (artículo 5 del Acuerdo) y el derecho a la participación pública (artículo 7). Esto favorecería la homologación de procesos de participación ciudadana a nivel nacional y crearía una base de exigibilidad a las autoridades sobre la manera en que se emplean estos mecanismos.

Se recomienda que en el reglamento se especifiquen los indicadores básicos que tendría el informe trienal que haría la Comisión Nacional del Agua que presenta ante el Consejo Nacional relacionado con el avance progresivo de los derechos humanos al agua y al saneamiento (Art. 68, Fracc. XLV). Esto favorecería el análisis y la retroalimentación que haga el propio Consejo Nacional.

Se sugiere especificar más adelante cómo sería la colaboración del Consejo Nacional con la Secretaría de Medio Ambiente, la Conagua y el IMTA para elaborar los lineamientos y directrices sobre la política hídrica en el ámbito nacional e internacional (Art. 86, Fracc. II). Parecería que estos lineamientos ya estarían contemplados en la Estrategia Nacional y en el Programa Nacional, así que tal vez resulte redundante con respecto a la primera fracción de dicho artículo. No queda claro cuáles serían las facultades y el ámbito de implementación que tendría el Consejo para emitir directrices de carácter internacional.

En el artículo 107 se establece la elaboración de una evaluación de la Estrategia Nacional en el quinto año de gobierno del Ejecutivo Federal, el cual sería retroalimentado por el Consejo Nacional. El impacto de esta evaluación será muy bajo si se toma en cuenta que los ajustes realizados solo tendrán efecto durante los últimos meses del sexenio y por lo tanto del Programa Nacional Hídrico vigente. Ante esta situación se sugiere explorar

dos alternativas: a) que la evaluación se realice a la mitad del sexenio (final del tercer año de gobierno) para que se puedan observar los efectos de la actualización o bien, b) que las recomendaciones realizadas en el quinto se consideren vinculantes para ser incorporadas tanto en la Estrategia Nacional como en el Programa Nacional Hídrico de la siguiente administración.

En el artículo 4, fracción LXIX, se menciona que el volumen de acceso estándar se refiere a la cantidad de agua de calidad por persona física, por día que un Consejo Regional propone para garantizar el uso personal doméstico para los habitantes de su unidad territorial. Esta competencia no se vuelve a mencionar en el apartado referente a las atribuciones que tienen los Consejos Regionales. No queda claro por qué este volumen cambiaría regionalmente y no habría un volumen estándar a nivel nacional conforme a las recomendaciones de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud que ha propuesto 100 litros de agua al día por persona. La implementación de esta medida abriría una disparidad nacional en términos del cumplimiento del derecho humano al agua.

En diferentes apartados de la iniciativa, los Consejos regionales tienen la facultad de emitir recomendaciones al Consejo Nacional o la Conagua para la elaboración de diferentes instrumentos de planeación. Por ejemplo, en los planes de manejo de los acuíferos (art. 45), así como en la Estrategia Nacional y el Programa Nacional (Art. 90, Fracc. II). No queda claro si estas recomendaciones son de carácter vinculante o como serían analizadas para retomarlas o rechazarlas.

En artículo 90, Fracc. V se menciona que una de las atribuciones de los Consejos Regionales es la elaboración del Patrón de aprovechamiento para la elaboración, lo cual haría con el apoyo del IMTA. No obstante, de acuerdo con lo especificado en los artículos 124 y 230 de esta misma iniciativa, es el Instituto el que realmente elabora este instrumento de planeación y el Consejo emite recomendaciones y lo aprueba. Se entiende que la elaboración sea atribución de una instancia técnica como el IMTA.

Otra atribución de los Consejos regionales que resulta importante especificar, se refiere a aquella en la que conforma paneles sin conflicto de interés para emitir opiniones frente a Dictámenes de Impacto Socio-hídrico ambiental (Art. 90, Fracc. VII). ¿Cuántas personas conformarían estos paneles? Además de que no tengan conflictos de interés ¿Qué otras características deben tener estas personas? ¿Serían integrantes del propio Consejo Regional o personas externas? ¿La conformación y operación de este panel tiene algún impacto presupuestal para el Consejo? No queda claro si las opiniones emitidas serán vinculantes.

Finalmente, en el artículo 90, Fracc. IX, se menciona que una atribución de los Consejos Regionales consiste en generar y ejecutar estrategias para la prevención y solución de conflictos relacionados con el agua. Además de las consultas ¿Qué otras estrategias para la prevención de conflictos podrían desarrollar los Consejos?

## 2. ¿Tiene los controles necesarios para favorecer la representatividad social de los Consejos de Cuenca?

La integración de los Consejos, tanto a nivel nacional como regional se realiza mediante procesos de selección en los que habría algún tipo de votación sin que ésta se especifique. Por ejemplo, en el caso del Consejo Nacional sólo se menciona el mecanismo de selección para las personas titulares de los Consejos regionales, para las dos personas representantes de la academia y se infiere el de los representantes de las dependencias federales. Pero no queda claro cómo serían los procesos de selección para las representaciones de los usos del agua, pueblos y comunidades indígenas, pueblos y comunidades afroamericanas, sistemas comunitarios del agua, pequeños productores agrícolas, organizaciones sociales, organizaciones ambientales y las poblaciones afectadas por la violación de los derechos asociados al agua.<sup>17</sup> Esta misma indefinición se encuentra en el caso de los Consejos regionales, con la excepción del procedimiento para elegir a las dos personas representantes de la academia (la elige la persona titular de la presidencia del Consejo a propuesta del IMTA), así como los representantes del gobierno federal, estatal y municipal.<sup>18</sup> En el artículo 92 se menciona que la integración del Consejo regional se regirá bajo los principios de paridad de género, pluralidad y equidad, así como el hecho de las personas electas en las consejerías lo serán por tres años con la posibilidad de una reelección inmediata.

### Consideraciones

La integración del Consejo Nacional de Aguas y Cuencas se especifica en las fracciones del artículo 85. No están claros cuáles serían los mecanismos de elección para la mayoría de las personas representantes, particularmente las consideradas en las fracciones de la II a la VI y de la VIII a la X. Habrá que esclarecerlos para tener certeza sobre los procedimientos democráticos en la integración del Consejo Nacional. También sería de utilidad que se establezca un perfil más definido que permita disminuir la posibilidad de conflictos de intereses o bien, que estos sean explícitos a partir de una declaración que suscriba cada una de las personas que pretenda integrar el Consejo. Se sugiere que se incluya en primer lugar a la persona representante de la dependencia federal del sector hídrico, ya que en el artículo 87 de la propia iniciativa se menciona que ésta será la persona que desempeñará la secretaría técnica del Consejo Nacional.

En el artículo 87 se menciona que las y los consejeros nacionales tendrá una duración de tres años con posibilidad de reelección por un periodo adicional. ¿Cómo se puede resolver el hecho de que la renovación total de representantes en el Consejo en un periodo de tres (o seis) años no incida en la interrupción de líneas de trabajo de mediano y largo plazo? En caso de que la renovación de las y los consejeros coincida con elecciones intermedias a nivel federal, se corre el riesgo de que tengan algún tipo de influencia en la conformación del Consejo, lo que reitera la importancia de esclarecer los mecanismos de elección de los representantes. Estas mismas consideraciones referentes a la rotación de las consejerías, aplica para la renovación de los consejos regionales que se menciona en el artículo 92.

Por su parte, la integración de los consejos regionales se encuentra en las fracciones del artículo 91. Al igual que en el caso del Consejo Nacional, en el reglamento tendrán que especificarse más características del proceso de elección: institución organizadora de la elección, duración del proceso, características o perfil de las personas que

<sup>17</sup> Al respecto, véase el artículo 85 de la iniciativa.

<sup>18</sup> Estos aspectos se pueden revisar en el artículo 91 de la iniciativa.

se postulan, universo de personas que puede votar, criterios de elección democrática de las y los representantes al interior de los sectores, declaración de intereses de las personas que se postulan como representantes, por mencionar algunos aspectos.

Los Grupos Especializado constituye uno de los órganos del Consejo Regional para su funcionamiento, en particular “cuando se considere necesario para facilitar la colaboración entre gobierno, ciudadanía y pueblos para encontrar solución a las principales crisis del agua en la región” (Art. 94, Fracc. III). Se sugiere especificar más adelante cuántas personas integrarían los Grupos Especializados, si estos serán integrantes de los mismos Consejos y/o personas externas, así como el perfil que deberían cumplir.

### 3. ¿Resuelve las limitaciones actuales en cuanto a las asimetrías entre las facultades ejercidas por los Consejos de Cuenca respecto a las de los Organismos de Cuenca?

En la iniciativa de Gloria Sánchez los Consejos Regionales:

...coadyuvarán con los Organismos de Cuenca en la formulación, coordinación, planeación, diseño, aplicación, vigilancia, evaluación y seguimiento de los instrumentos de planeación y programas de la política nacional hídrica a que se refiere esta Ley, a fin de garantizar los derechos humanos al agua y saneamiento, así como el uso equitativo, integral y sustentable de los bienes hídricos. (Art. 88)

Como se puede apreciar, los Consejos regionales son los espacios clave para canalizar la participación en términos de coadyuvar a los Organismos de Cuenca en la formulación y evaluación de planes y programas, cuya responsabilidad seguiría siendo competencia del Organismo. De hecho, en términos de su operatividad “Los Consejos Regionales contarán con las facilidades técnicas, económicas y materiales que requiera para su óptimo desempeño, a través del Organismo de Cuenca respectivo” (Art. 89).

#### Consideraciones

La relación entre Organismos y Consejos de Cuenca se puede evaluar a partir del predominio que tiene una instancia frente a la otra para tener la decisión final sobre instrumentos de planeación, pero también en la relación que puedan tener entre sí a partir del ejercicio presupuestal.

En el segundo orden de ideas, el artículo 73 de la iniciativa se establece la importancia operativa de los Organismos de Cuencas para la gestión integral del agua. En esta tarea se menciona la colaboración que tendrían de los Consejos Regionales y Zonales. Sin embargo, por lo establecido en el artículo 89, se infiere que en dicha coordinación habría un cierto predominio del Organismo sobre el Consejo, ya que “Los Consejos Regionales contarán con las facilidades técnicas, económicas y materiales que requiera para su óptimo desempeño, a través del Organismo de Cuenca respectivo”. La formulación de este artículo resulta muy delicada si se persigue el objetivo de establecer una relación más simétrica entre los Consejos de Cuenca y los Organismos Operadores, ya que se establece que todas las facilidades de los Consejos para su óptimo desempeño se realizarían “a través del Organismo de Cuenca respectivo”, lo cual sugiere una relación de dependencia.

En cuanto a la colaboración que tendrían ambas organizaciones, suele mencionarse que la atribución de elaborar los instrumentos de planeación correspondería a los Organismos de Cuenca, mientras que los Consejos emiten recomendaciones u opiniones, pero no queda muy claro cuáles serían los criterios que seguirían los organismos para aceptar o rechazar la retroalimentación de los Consejos. Otro escenario ambiguo es cuando el Organismo y el Consejo disienta en la aprobación de algún instrumento como sería el proceso establecido para el Dictamen de Impacto Socio-Hídrico (Art. 25). Si las dos instancias no coinciden en la aprobación de este dictamen, ¿cuál sería la opinión vinculante o tendrían que coincidir necesariamente en su valoración? En el artículo 126 referente a la Evaluación de Costo-Beneficio Socio Hídrico establece que la verificación y aprobación se realizará “con base en los criterios y procedimientos establecidos en el reglamento de esta Ley”, lo cual no resuelve en la propia iniciativa, pero sí plantea los aspectos a resolver más adelante.

También está el caso de que la formulación del articulado genera ambigüedad sobre la responsabilidad y coordinación que tendrían ambas instancias. Destaca el caso de los Programas Regionales. En el artículo 76, Fracc. III se menciona que una de las competencias de los Organismos de Cuenca es la de: “Diseñar, elaborar, e instrumentar, en colaboración con su respectivo Consejo Regional, los Programas Regionales por cuenca hidrológica o por acuífero, actualizarlos y vigilar su cumplimiento”. Sin embargo, en el artículo 112 se establece que “Los Programas Regionales serán elaborados por los Consejos Regionales correspondientes apoyados por sus Comités Asesores a través de un proceso técnico y ampliamente participativo”, pero en el siguiente párrafo se establece que “Los Consejos Regionales enviarán al Organismo de Cuenca el respectivo Programa Regional para sus observaciones y autorización.” El hecho de que la autorización de los Programas Regionales sea una atribución de los Organismos de Cuenca le da una mayor jerarquía al segundo, ya que, dependiendo de sus observaciones, podría rechazarlo, con la implicación de influir en la dinámica de trabajo de su respectivo Consejo. Se sugiere que el Organismo de Cuenca exprese de manera oportuna los argumentos para autorizar o no la propuesta de Programa que le envíe el Consejo Regional.

Un caso muy interesante en esta coordinación se refiere a los títulos de concesión o asignación y permisos. En el artículo 234 se menciona que estos podrán otorgarse después de que el Organismo de Cuenca haya atendido las recomendaciones y acuerdos del Consejo Regional. Es interesante que los Consejos de Cuenca tengan un papel en el proceso de otorgar títulos de concesión o asignación. En el reglamento correspondiente a la ley tendrán que establecerse con bastante claridad los criterios que seguirá el Organismo de Cuenca para dar respuesta a “las recomendaciones y acuerdos del Consejo Regional”. Un criterio ya se encuentra en el artículo 246 en el que se refiere a “la disponibilidad real y efectiva del recurso en las cuencas y acuíferos que correspondan”, aunque eso podría implicar un debate de carácter técnico sobre el método para medir dicha disponibilidad.

#### 4. ¿Son claros, efectivos y eficientes los mecanismos de consulta que propone la Ley?

Un instrumento fundamental de participación que propone la iniciativa es la consulta. En las últimas dos décadas se ha podido apreciar una mayor conflictividad social en el marco de los megaproyectos relacionados con diferentes usos de agua. Precisamente por ello, han cobrado una gran relevancia los instrumentos de la democracia directa como elementos para sentar las bases mínimas que les den viabilidad sociopolítica.

En la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez está la propuesta de implementar la consulta “Para la autorización de cualquier proyecto, obra o actividad que pueda afectar a las personas en el goce de sus derechos humanos relacionados con el agua, incluidos los derechos a un medio ambiente sano y a la salud...” (Art. 24) y más adelante se enfatiza que debe ser particularmente relevante en los casos en que cualquier medida legislativa o administrativa pueda vulnerar el derecho humano al agua en territorios ocupados por pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. En dichas situaciones se hace explícito que el resultado de las consultas será vinculante, además de que la consulta tendrá como características que sea previa a la toma de decisiones, libre, informada y culturalmente adecuada (Art. 30 y también Art. 65, Fracc. VII). Se menciona que las organizaciones que pueden promover las consultas serán el Consejo Nacional (Art. 86, Fracc. VIII) y las Contralorías Sociales del Agua (Art. 99, Fracc. VI).

## Consideraciones

Aunque en el artículo 24 se mandata que la autorización de cualquier proyecto, obra o actividad que puedan afectar los derechos humanos relacionados con el agua, en el reglamento deberán especificarse varios aspectos relacionados con las consultas relacionadas con el derecho humano al agua. Por ejemplo: ¿Qué institución(es) organiza(n) la consulta? ¿Durante cuánto tiempo se llevará a cabo? ¿Cómo se proporcionará la información a la población potencialmente afectada para que emita un voto razonado? ¿De dónde procederán los recursos económicos para su realización? ¿Cuál será el criterio para considerar el resultado de una consulta vinculante? ¿Cuál sería el medio para presentar las observaciones al proyecto, obra o actividad? ¿Cómo y cuándo se compartirán los resultados de la consulta?

En cuanto a las instituciones que participan en la consulta, la iniciativa establece que tanto el Consejo Nacional como las Contralorías Sociales del Agua serán impulsoras de la participación a través de las consultas (Art. 86, Fracc. VIII y Art. 99, Fracc. VI, respectivamente), pero no necesariamente serían ellas quienes las organicen, difundan la información, levanten un padrón de la población votante, se encarguen de los mecanismos para emitir y contar los votos, y comuniquen el resultado final.

Se sugiere recuperar las disposiciones establecidas en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú en el sentido de que la participación debe ser desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones (cuarta fracción), que la consulta contemple tiempos razonables para informar al público y para que pueda participar de forma efectiva (quinta fracción), lo referente a la información mínima a incluir en procedimientos de participación pública (sexta y decimoséptima fracción).

El impacto de abrir este tipo de decisiones a la consulta pública impacta el ciclo de la política y obra pública, ya que aumenta el tiempo de realización e incluso la posibilidad de rechazo por parte de la población. Dicha situación lleva a reflexionar si la temporalidad más adecuada del Plan Nacional Hídrico y de los propios programas regionales debe corresponder a periodos administrativos (sexenal y trianual, respectivamente), ya que los mayores costos de transacción implican un mayor tiempo en las fases de planeación y diseño que las autoridades deben asumir. Por estas razones, es fundamental que se especifique claramente la temporalidad que tendrán los procesos de consulta y que se lleve a cabo en las etapas iniciales de cualquier proyecto para que no se destinen recursos públicos en obras preliminares a un proyecto hídrico porque estos pueden derivar en un gasto innecesario (en caso de que el proyecto sea rechazado en la consulta), o bien, a que la consulta sea percibida como una simulación dado que la decisión pública ya estaba tomada con el inicio de trabajos de construcción o incluso, de expropiación.

## 5. ¿Las contralorías sociales del agua solucionan el problema para el que fueron diseñadas?

La iniciativa de la senadora Sánchez destaca que la Contraloría es una institución muy importante en la gestión del agua, ya que favorece el cumplimiento de los planes y las recomendaciones en el sector. Además, el hecho de que su composición sea enteramente social la convierte en un mecanismo clave de la participación ciudadana. Un aspecto relevante consiste en la justificación que hacen de esta figura a partir de la evidencia de investigaciones académicas y de la propia Auditoría Superior de la Federación, las cuales establecen que “la autoridad del agua se encuentra rebasada en sus capacidades de monitoreo y vigilancia sobre el uso que se hace de las aguas en todo el territorio [...]” (p. 17). El proyecto mantiene el sentido de que las contralorías pueden constituirse a nivel nacional, regional, municipal en diferentes demarcaciones territoriales y que los principios bajo los cuales se deben guiar las Contralorías son los siguientes: certeza, veracidad, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y transparencia (Artículo 98).<sup>19</sup>

La definición que hace la iniciativa de la senadora Sánchez es la siguiente:

Las Contralorías Sociales del Agua son un mecanismo ciudadano de participación social, para ejercer control, fiscalización y vigilancia de las actividades desarrolladas en la materia, por parte de autoridades y particulares, así como para promover el cumplimiento de la composición y funcionamiento de las instancias de coordinación entre la ciudadanía, los pueblos y autoridades de los órdenes de gobierno previstas en esta Ley.

Estarán conformadas por personas de manera individual y colectiva, que participarán de forma voluntaria y honorífica. En su conformación se garantizará la participación equitativa de todas las personas sin discriminación y con perspectiva de género e intercultural. Se podrán constituir a nivel nacional, regional, municipal o en demarcaciones territoriales.

Tendrán autonomía técnica y de gestión para realizar las actividades necesarias de conformidad con sus estatutos y en los documentos que las propias Contralorías emitan a nivel nacional, regional y zonal. (Artículo 97)

Las funciones de las contralorías sociales del agua están desarrolladas en el artículo 99. Ahí se subraya que estas organizaciones son muy importantes para: vigilar la actuación de particulares, autoridades, órganos y todos los sujetos contemplados en la iniciativa (Fracc. I); supervisar y emitir opiniones sobre las asignaciones, concesiones y permisos (Fracc. III); vigilar el uso de los recursos públicos vinculados a la gestión hídrica (Fracc. IV); así como vigilar la equidad en la representación, deliberación y toma de decisiones en los Consejos Nacionales y Regionales.

<sup>19</sup> En el artículo 260 de la iniciativa ciudadana se mencionan los principios de actuación con los que se deben regir las Contralorías Sociales del Agua y son prácticamente los mismos que contiene la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez, salvo que la iniciativa ciudadana no incluye el de veracidad: “[...] Su actuación debe regirse por los principios de certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y transparencia; y se realizará a través de investigaciones, visitas, monitoreo, inspecciones, auditorías, ejercicios de revisión y evaluación, para garantizar la efectiva rendición de cuentas de dichos órganos y servidores públicos.” (Artículo 260)

## Consideraciones

En el artículo en el que define la figura de “Las Contralorías Sociales del Agua” (art. 97), no queda claro de dónde provendrán los recursos técnicos y materiales que necesitarán las contralorías para cumplir con sus objetivos. El hecho de que las personas que las integran participen de “forma voluntaria y honorífica” implica que su remuneración económica está resuelta en otra instancia a la cual deben destinar la mayor parte de su tiempo laboral. Bajo este supuesto, es posible que el compromiso para realizar las tareas de la contraloría social no sea el óptimo, incluso que haya un mayor riesgo a que reciban ciertas presiones o incluso prebendas para deliberar en cierto sentido.

Que las Contralorías tengan entre sus funciones promover el cumplimiento y el funcionamiento de las instancias de coordinación parece muy interesante, ya que justo uno de los aspectos más complicados que se han señalado de la acción pública consiste en conseguir la coordinación intersectorial que se requiere. Más adelante habrá que especificar cómo llevaría a cabo dicha tarea, así como la manera de llevar a la práctica la “perspectiva de género e intercultural” en su conformación.

Se sugiere incluir la definición de Contraloría Social del Agua en el Artículo 4 de la iniciativa.

Por otro lado, la amplitud de funciones que tienen las Contralorías Sociales del Agua que van más allá de la vigilancia en el uso de recursos públicos en la gestión del agua y la supervisión sobre las asignación, concesiones y permisos, implica un amplio expertise en otros aspectos técnicos que en principio ya tendrían que estar cubiertas en otros espacios como los consejos de agua. Por ejemplo, en el artículo 248 se establece que las Contralorías “emitirán observaciones y recomendaciones en relación con los volúmenes aprovechables o sobre las condicionantes impuestas en los Títulos de Concesión, Asignaciones y permisos, cuando existan dudas razonables en relación con la sustentabilidad de sus aprovechamientos.” Incorporar este punto incrementa las herramientas técnicas con las que contaría un Consejo, ya que no solamente requeriría de conocimiento en términos de corrupción, transparencia y rendición de cuentas, sino también de aspectos técnicos sobre aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos. Esto podría generar una duplicidad de funciones con las tareas que realizan los Consejos, los Organismos y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

Esta misma consideración aplica cuando en el artículo 99, Fracc. X se menciona que una de las funciones de las Contralorías sería la de “Proponer prácticas de manejo integral del agua, zonas de conservación ecológica y zonas de protección hidrológica orientadas a la sostenibilidad de las fuentes de agua”. Este tipo de recomendaciones resulta más adecuado que la puedan hacer instancias con un mayor perfil técnico en su integración.

## Conclusiones

La Ley General de Aguas ha constituido un proyecto legislativo que se ha deliberado por un lapso cercano a los 10 años sin que se hayan articulado los consensos necesarios entre las diferentes fuerzas políticas para su promulgación. A partir de la declaración de inconstitucionalidad por omisión legislativa que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se espera que en lo que resta de la LXV Legislatura se reavive el debate sobre esta ley, aunque resulta incierto adelantar cuál será la acción legislativa con la que el Congreso de la Unión cumpla con lo solicitado en el artículo cuarto constitucional.

En este apartado se analizaron los mecanismos e instancias de participación ciudadana que plantean en la iniciativa de ley presentada por la senadora Gloria Sánchez. Se considera que los aspectos más relevantes son los siguientes:

*Se propone una relación estrecha entre los mecanismos de participación ciudadana y los instrumentos de planeación hídrica.*

La iniciativa establece una relación entre los mecanismos de participación ciudadana y los instrumentos de planeación hídrica en el territorio nacional. En ese sentido, una gran cantidad de instrumentos de planeación está sujeta a la retroalimentación de la opinión ciudadana, ya sea que formen parte de las atribuciones del Consejo Nacional o que sean competencia de los Consejos regionales. La efectividad de los mecanismos en torno a una democratización de las decisiones en torno al agua se podrá precisar en el reglamento correspondiente. Colaboraciones y opiniones que surgen en el ámbito de competencia tanto del Consejo Nacional como de los Consejos regionales pueden quedarse a la mitad del camino porque en la mayoría de las ocasiones no se menciona si éstas tienen un carácter vinculante ni el tratamiento específico que tendrían por parte de la Conagua y de los Organismos de Cuenca (v. gr. la delimitación de los acuíferos en zonas kársticas, por parte de los Consejos Regionales, así como las recomendaciones que harían estos Consejos ante el Consejo Nacional para la Estrategia Nacional y el Programa Nacional Hídrico). Lo mismo sucede con otro tipo de atribuciones como la opinión que el Consejo Nacional emite sobre las personas que ocupan la titularidad de la Conagua y del IMTA: ¿Cuál sería el impacto de esta opinión? ¿Ante qué instancia y con qué periodicidad se formularía?

**Cuadro 1. Contribuciones de los Consejos a los instrumentos de planeación hídrica en la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez**

Consejo	Instrumento de planeación
Consejo Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Nacional para la Equidad y la Sustentabilidad del Agua</li> <li>• Programa Nacional Hídrico</li> <li>• Lineamientos y directrices sobre la política hídrica</li> <li>• Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el sector hídrico</li> <li>• Declaratoria de Emergencias Hidroecológicas</li> <li>• Proyectos para el Manejo de Áreas de Importancia Hídrico Ambiental</li> <li>• Anteproyectos de Programa-Presupuesto</li> </ul>
Consejo Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de manejo del acuífero en zonas kársticas</li> <li>• Programas de captación y aprovechamiento de aguas pluviales</li> <li>• Proyectos para el Manejo de Áreas de Importancia Hídrico Ambiental</li> <li>• Montos recomendables para el cobro de derechos de agua y tarifas de cuenca</li> <li>• Concesiones de gran impacto</li> <li>• Manejo y desmantelamiento de obras de infraestructura</li> <li>• Evaluación de Costo Beneficio Socio-Hídrico</li> <li>• Establecimiento y actualización de vedas, reservas o zonas reglamentadas en su jurisdicción</li> <li>• Declaratorias de Emergencia Hidrológica</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Un buen modelo que precisa la manera en que se integraría el insumo proveniente de una instancia de participación ciudadana es el caso de las concesiones de gran impacto sobre la cual las opiniones del Consejo Regional resultan vinculantes (Art. 90, Fracc. VI), pero también establece un conjunto de criterios muy claros para valorar

dicha concesión, el cual se encontraría expresado tanto en el Programa Regional (Art. 112) como en el Patrón de Aprovechamiento (Art. 123).

### *Los Organismos de Cuenca siguen teniendo el rol central en la gestión del agua*

En la iniciativa los Organismos mantienen competencias muy importantes en la gestión del agua de su respectiva unidad territorial. Los Consejos ocupan un rol de acompañamiento y colaboración en la toma de decisiones, aunque es importante subrayar que se les da ciertas atribuciones que permiten una relación de mayor equilibrio, a saber:

- Opinión sobre el desempeño de la persona titular de Conagua (Consejo Nacional).
- La Dirección General del Organismo operador se elige a partir de una terna propuesta por el Consejo Regional (Consejo Regional).

A pesar de estos avances en una relación de mayor simetría, son los Organismos de Cuenca los espacios en donde se definen en última instancia las decisiones en la materia. En el Artículo 73 se establece que “para el ejercicio de la gestión integral, equitativa y sustentable del agua la Comisión ejercerá sus funciones y atribuciones en el ámbito de las cuencas, regiones hidrológicas y regiones hidrológicas-administrativas a través de los Organismos de Cuenca.” Más adelante, en el Artículo 89 señala que los Consejos Regionales “contarán con las facilidades técnicas, económicas y materiales que requiera su óptimo desempeño a través del organismo de cuenca respectivo”, lo que sugiere una relación mediata y de dependencia.

En suma, en la mayoría de las colaboraciones que se tiene entre los Organismos de Cuenca y los Consejos de Agua, hay un predominio de los primeros en términos de que son los Organismos quienes tienen la última palabra en el diseño final de los instrumentos de planeación o en las decisiones para la gestión del agua. Se puede entender este predominio al asumir que la gestión del agua es una facultad del gobierno; no obstante, podría procurarse una relación de mayor simetría si se establecen criterios, plazos y procedimientos que seguirían los Organismos para rechazar observaciones, sugerencias y propuestas que surjan al interior de los Consejos. Un instrumento fundamental sobre el cual el Consejo Regional podría contar con mayor autonomía es el Programa regional. En el artículo 112 se menciona como competencia precisamente de los consejos “apoyados por sus Comités Asesores a través de un proceso técnico y ampliamente participativo”, pero en el Art. 76, Fracc. III dichos Programas se mencionan como competencias de los Organismos Regionales. Para una relación de mayor simetría se podría establecer al menos que el Organismo de Cuenca exprese de manera oportuna los argumentos para autorizar o no la propuesta de Programa que le envíe el Consejo Regional.

### *Mayor especificidad en la integración de los Consejos*

Uno de los aspectos que más se ha criticado de los mecanismos de participación ciudadana de la LAN, además de la falta de incidencia en la toma de decisiones, es su falta de representatividad, ya que se menciona que ciertos usuarios han concentrado el poder.

En el Cuadro 2 se puede comparar la manera en que la LAN establece la integración de los Consejos de Cuenca, con la propuesta que hace la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez con respecto a los Consejos Regionales. Como se puede apreciar, en la iniciativa se especifica mucho más cuáles serían los representantes por usuario del agua, así como por usuarios de organizaciones no gubernamentales y algunas otras entidades de carácter ciudadano. También es muy importante destacar que se propone la inclusión de representantes de pueblos y comunidades indígenas, pueblos y comunidades afro-mexicanas, de sistemas comunitarios de agua y de poblaciones afectadas por la violación de los derechos asociados al agua.

Cuadro 2. Comparación entre la integración de los Consejos de Cuenca (LAN) y los Consejos regionales de agua (iniciativa Sen. Sánchez).

Representantes	Especificaciones	
	Consejos de Cuenca (Artículo 13 bis, LAN)	Consejos regionales de agua (Art. 91, iniciativa LGA)
Gobierno Federal	Los que resulten conforme a la Fracción IV del Artículo 13 Bis 2 (“...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.”)	Contará además con representantes regionales de las dependencias federales responsables de la política ambiental, forestal, agrícola, de protección civil, de energía, de bienestar, de derechos humanos, de economía, de hacienda, de ordenamiento territorial y de pueblos indígenas;
Gobiernos Estatales y Municipales (Conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica)	<p>Cuando más 35%</p> <p>* Para el caso de los gobiernos estatales se especifica en el artículo 13 Bis 2 que estarán representados por los Titulares del Poder Ejecutivo Estatal o por un suplente, preferentemente con nivel de Secretaría (Frac. II), mientras que para los gobiernos municipales la representación dependerá de los que determine cada estado (Frac. III).</p>	[Contará además con] un representante de cada gobierno estatal de los que se conforme la región, designados por el gobierno estatal respectivo; y un representante de los gobiernos municipales, por parte de cada uno de los estados que conformen la región.
Representantes de Usuarios en diferentes usos y Organizaciones Ciudadanas o No Gubernamentales	Al menos 50% <sup>20</sup>	Una persona representante regional por cada uso del agua: industrial, agrícola, público urbano y ecosistémico, elegidos por la respectiva instancia de representación (Frac. I); Una persona representante de pueblos y comunidades Indígenas, de contar con esta población en la región (Frac. II); Una persona representante de pueblos y comunidades afromexicanas, de contar con esta población en la región

<sup>20</sup> En el último párrafo de dicho artículo se establece que: “Para los fines del presente Capítulo, los organismos prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento son considerados como usuarios.” En la Fracción I, del Artículo 13 Bis 2, se menciona que “Los usuarios del agua que participen como vocales en los Consejos de Cuenca serán electos en la Asamblea General de Usuarios, y provenirán de las organizaciones de usuarios del agua a nivel nacional de los distintos usos acreditadas ante “la Comisión”, así como de las organizaciones de usuarios del agua por cada estado de los distintos usos en la cuenca o región hidrológica de que se trate...”. Por su parte, en la Fracción V del mismo Artículo 13 Bis 2 se menciona que la participación de las organizaciones de la sociedad civil y sector privado participarán “en la calidad que se determine en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del propio Consejo de Cuenca.”

Representantes	Especificaciones	
	Consejos de Cuenca (Artículo 13 bis, LAN)	Consejos regionales de agua (Art. 91, iniciativa LGA)
		(Frac. III); Una persona representante de sistemas comunitarios del agua (Frac. IV); Una persona representante de pequeños productores agrícolas (Frac. V); Dos personas representantes de la academia (una de sector público regional, una de sector privado regional) electos por la persona titular de la Presidencia del Consejo a propuesta del Instituto (Frac. VI). Una persona representante de organizaciones sociales (Frac. VII); Una persona representante de organizaciones ambientales (Frac. VIII); Una persona representante de poblaciones afectadas por la violación de los derechos asociados al agua, de contar con estos casos en la región (Frac. IX).

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, la LAN planteaba umbrales para evitar alguna sobrerrepresentación de algún sector. Esta medida también la mantiene la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez cuando menciona que “Ninguno de los sectores podrá tener más del 30% de representación” en la integración del Consejo Regional (Art. 92). Es plausible considerar que la concentración o predominio de un sector en particular está relacionado con una posible sobrerrepresentación (de ahí la pertinencia de establecer umbrales), pero no exclusivamente con ello. Por tal razón, es importante enfatizar que será fundamental en la ley o en el reglamento correspondiente esclarecer cómo se llevará a cabo la elección democrática de las y los representantes, por ejemplo: institución organizadora de la elección, duración del proceso, características o perfil de las personas que se postulan, universo de personas que puede votar, criterios de elección democrática de las y los representantes al interior de los sectores, declaración de intereses de las personas que se postulan como representantes, por mencionar algunos aspectos. En el reglamento también tendrá que observarse la manera en que se hará efectiva la paridad de género y la inclusión de la pluralidad etaria de la región.

La duración de las consejerías a nivel nacional (Art. 87) y regional (Art. 92) que se propone en la iniciativa es de tres años con posibilidad de que sean seis si se hace efectiva la posibilidad de la reelección a un periodo inmediato. El hecho de que exista la posibilidad de una renovación parcial o incluso total de los consejos en tres años puede incidir en la interrupción de líneas de trabajo de mediano y largo plazo. También está manifiesta la posibilidad de que la reelección de las consejerías coincida con las elecciones intermedias a nivel federal, lo que podría traslapar estos procesos políticos con la integración de los Consejos. Ante dicha posibilidad, se reitera la importancia de esclarecer los mecanismos de elección de las y los representantes.

*Implementación de consultas previas a la construcción de grandes obras hidráulicas*

Para la iniciativa, las consultas pueden ser un ejercicio importante para tomar decisiones relacionadas con grandes obras hidráulicas como pueden ser presas, plantas de tratamiento y trasvases de cuencas para anticipar conflictos sociales por el agua. Esta medida parece crucial dado el aumento de la conflictividad por el agua a lo largo de todo el territorio nacional, la cual ha ido adquiriendo un mayor grado de confrontación física en los últimos años (Kloster, 2016). Democratizar la toma de decisiones a partir de mecanismos de participación ciudadana como las consultas se puede considerar como una posible solución para anticipar y mediar la yuxtaposición de intereses y visiones territoriales en torno a la gestión del agua. No obstante, la implementación de las consultas tiene sus propios desafíos. Uno de ellos consiste en el aumento significativo de los costos de transacción para alcanzar acuerdos en torno a un proyecto determinado. La apertura a la participación ciudadana extiende significativamente los tiempos para el diseño y la implementación de cualquier proyecto, de manera que su conclusión puede ir más allá del periodo de la administración en turno. Esta posibilidad no es asimilada fácilmente por las autoridades de gobierno que pretenden concluir su trabajo con la apertura y el funcionamiento de la obra. Dicha lógica de la acción pública es comprensible si se asume que la siguiente administración puede ser de una orientación política distinta y traer su propia cartera de proyectos prioritarios. Por lo tanto, asegurar “la oportunidad de una auténtica consulta con los afectados” (ONU, 2002) previo a una decisión, en muchas ocasiones termina convirtiéndose en un requisito que se pretende cumplir con buenas prácticas internacionales en la materia, pero que no se cumple efectivamente con el objetivo de incidir en la toma de decisiones.

Por esta razón, se considera indispensable que, ya sea en ley general o en el reglamento correspondiente, se especifique con claridad aspectos clave para la implementación de las consultas, desde las entidades que la organizarán, la población que tendrá derecho a participar, los medios en los que se proveerá de información clara y oportuna para que las personas emitan su voto, el tiempo de duración del ejercicio, las fuentes de financiamiento para su realización y los criterios para que el resultado sea vinculante, por mencionar algunos aspectos.<sup>21</sup> En el análisis se sugirió la pertinencia de retomar los criterios reconocidos por México en el Acuerdo de Escazú en cuanto al derecho de acceso a la información ambiental (artículo 5 del Acuerdo) y el derecho a la participación pública (artículo 7), lo cual favorecería la homologación de procesos de participación ciudadana a nivel nacional y crearía una base de exigibilidad a las autoridades sobre la manera en que se emplean las consultas relacionadas con proyectos hídricos. Por ejemplo, en el séptimo artículo de dicho acuerdo se menciona que la participación debe ser desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones (cuarta fracción), que la consulta contemple tiempos razonables para informar al público y para que pueda participar de forma efectiva (quinta fracción), así como lo referente a la información mínima a incluir en procedimientos de participación pública (sexta y decimoséptima fracción).

*Contralorías sociales del agua con diversidad de atribuciones*

Las contralorías sociales del agua están facultadas con una amplitud de competencias, lo cual no necesariamente resulta óptimo para su funcionamiento. En primer lugar, no está claro de dónde provendrán los recursos técnicos y materiales que necesitarán para cumplir con sus objetivos. El hecho de que las personas que las integran participen de “forma voluntaria y honorífica” implica que su remuneración económica está resuelta en otra instancia a la cual deben destinar la mayor parte de su tiempo laboral. Bajo este supuesto, es posible que el compromiso para realizar las tareas de la contraloría social no sea el óptimo, incluso que haya un mayor riesgo de que reciban ciertas presiones o incluso prebendas para deliberar en cierto sentido.

<sup>21</sup> En cuanto a las instituciones que participan en la consulta, la iniciativa establece que tanto el Consejo Nacional como las Contralorías Sociales del Agua serán impulsoras de la participación a través de las consultas (Art. 86, Fracc. VIII y Art. 99, Fracc. VI, respectivamente), pero no necesariamente serían ellas quienes las organicen, difundan la información, levanten un padrón de la población votante, se encarguen de los mecanismos para emitir y contar los votos, y comuniquen el resultado final.

En segundo lugar, hay atribuciones que requieren un conocimiento técnico muy especializado y que probablemente tendrá que resolver por fuera de su organización. Por ejemplo, entre sus funciones se encuentra la supervisión y emisión de opiniones sobre las asignaciones, concesiones y permisos. Se recomienda que los criterios que se utilicen para emitir dichas opiniones incluyan los principios de la propia ley relacionados con el derecho humano al agua. Eventualmente podrían especificarse otros criterios técnicos que faciliten el análisis que realice el Consejo. En el artículo 248 se establece que parte de esta revisión se realizará cuando “existan dudas razonables con relación a la sustentabilidad de sus aprovechamientos”. Incorporar este punto incrementa las capacidades de una Contraloría, ya que no solamente requeriría de un *expertise* en términos de corrupción, transparencia y rendición de cuentas, sino también sobre aspectos técnicos sobre aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos. Este tipo de conocimiento podría generar una duplicidad de funciones con las tareas que realizan los Consejos como sucede en la de proponer prácticas de manejo integral del agua, zonas de conservación ecológica y zonas de protección hidrológica (Art.99, Fracc. X).

En el Artículo 249 se establece que las Contralorías Sociales del Agua vigilarán la distribución del agua entre los distintos usuarios de su Región Hidrológica para fomentar una distribución equitativa de la riqueza pública, el desarrollo equilibrado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general. Más adelante tendrá que especificarse cuáles serán los indicadores para hacer esta vigilancia con criterios uniformes a nivel nacional y para que sea efectiva la distribución equitativa del recurso, aunque el resto de los beneficios (distribución equitativa de la riqueza, etc.) sería algo que excede los objetivos propios de una Ley General de Aguas.

## Bibliografía

- Bohorquez López, E.; Ehrman, R.; Matallana, S.; Vázquez Salguero, D.; Zamora Saenz, I. (2022). Hacia una evaluación de impacto legislativo de las iniciativas de Ley General de Aguas. *Temas de la Agenda*, 37 (julio). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 13 p. Disponible en: <https://bit.ly/3em6322>.
- Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento, Cámara de Diputados. (2022) *Nueva Ley General de Aguas* (Estatus actual). (Presentación inédita).
- Concha, M. (26 de febrero de 2022). Ley General de Aguas, ¡ya! *La Jornada*. Disponible en: <https://bit.ly/3VnJfQq>.
- Hatch Kuri, G.; Schmidt Nevdedovich, S.; Carrillo Rivera, J.J. (2017). Elementos de análisis de la propuesta de Ley General de Aguas en México a partir del Derecho Humano al Agua y sus repercusiones en el quehacer científico, docente y en la investigación. *Revista el Colegio de San Luis*, VII (13), 30-61..
- Hevia, F.; Vergara-Lope, S.; Ávila Landa, H. (2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles Latinoamericanos* 38, 65-88.
- Kloster, K. (2016). *Las luchas por el agua en México (1990-2010)*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Disponible en: <https://bit.ly/3Msbl8P>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2002). Observación General No. 15 El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En Mireya Castañeda (Comp.) *Compilación de Tratados y Observaciones Generales del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en: <https://bit.ly/3fNEter>.



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

# EVALUACIÓN DE IMPACTO LEGISLATIVO

## INICIATIVA DE LEY GENERAL DE AGUAS

### DE LA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ

---

## ANEXO



## Recomendaciones de técnica legislativa

1. Se detecta que, respecto a la emisión de los decretos de Áreas de Importancia Hídrico Ambiental, para limitar el uso de las aguas nacionales, se presenta un aparente conflicto de competencia entre el ámbito Federal y Estatal (ver artículos 65 Fracc. VIII y 61 Fracc. II).
2. Se hace referencia en la iniciativa al Instituto Nacional del Agua sin precisar su integración ni sus atribuciones (artículo 114, Fracción VII), lo cual afecta la correcta integración del Sistema Nacional de Información del Agua.
3. La iniciativa pretende reglamentar por medio del artículo 315 temas que no son de su competencia, en el que se señala que el Presupuesto de Egresos de la Federación deberá prever y disponer lo necesario para establecer incrementos progresivos adicionales al total de recursos, siendo esta una prerrogativa exclusiva de la Cámara de Diputados. En ese mismo artículo se establece un porcentaje del total de recursos a asignar del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para la consecución de los objetivos y metas de la Estrategia Nacional del Poder Ejecutivo Federal, lo cual es anticonstitucional por la razón ya expuesta de que incide en una prerrogativa exclusiva de la Cámara de Diputados.
4. Se establecen en los artículos 330 y 331 de la iniciativa dos tipos de faltas administrativas para servidores públicos que la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* ya tiene establecidos (con la misma redacción) bajo los términos de cohecho y peculado.
5. La obligación por parte de los promoventes de realizar la Evaluación de Impacto Socio Hídrico representa una duplicación de una carga administrativa respecto a lo ya dispuesto para el artículo 28 fracción X de la LGEEPA que al efecto establece, con relación a la Evaluación de Impacto Ambiental, que “Su realización es obligatoria para la autorización de obras hidráulicas de alto impacto que inciden en alguna fase del ciclo sociohídrico.”
6. Los artículos 15, 19, 20 y 21 de la iniciativa proponen regular asuntos que ya están normados en *Ley General de Salud* y en la *Ley de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente*.
7. Las disposiciones del artículo 37 plantea causales y actos de expropiación que no están en la *Ley de Expropiación*. Estas deberían incluirse en dicha ley para su mejor implementación y seguridad jurídica, dado que la soberanía nacional sobre los recursos hídricos representa un tema estratégico.

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet  
del Instituto Belisario Domínguez:  
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1870>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse  
a la Dirección General de Análisis Legislativo, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 4831

**INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA**

Donceles 14, Colonia Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México  
Distribución gratuita. Impreso en México.



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.