

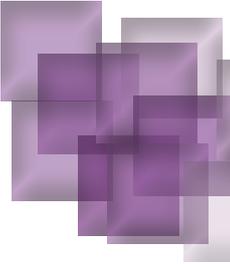
Mirada Legislativa

El recurso agua en la LXIII Legislatura ¹

Síntesis Ejecutiva

- En la LXIII Legislatura se presentaron 126 iniciativas relacionadas con el agua. 74% de ellas tuvieron su origen en la Cámara de Diputados, 17% en el Senado, 6% en la Comisión permanente y 3% en Congresos estatales.
- Los tres partidos políticos que más presentaron iniciativas legislativas sobre el recurso agua fueron el PRI (52 iniciativas), el PVEM (22) y el PAN (17).
- Prácticamente nueve de cada 10 iniciativas legislativas relacionadas con el agua proponen reformas a leyes secundarias, con especial énfasis en la Ley de Aguas Nacionales. 55.6% de las iniciativas se quedaron pendientes para revisión en comisiones.
- El rubro sobre el que más se emitieron iniciativas legislativas fue el agua superficial (31.6% del total), seguido del agua potable (28.6%). En las iniciativas referentes al agua superficial predominaron los temas de acuacultura, contaminación de cuerpos de agua y concesiones. Por su parte, en el agua potable los temas principales fueron el derecho humano al agua, el financiamiento de infraestructura para dotar el servicio y la instalación de bebederos públicos.

¹ El autor agradece a Andrea Reyes Flores, prestadora de servicio social, su colaboración en este trabajo de investigación.



Mirada Legislativa

Introducción

El agua dulce es uno de los recursos naturales más importantes para la vida. La variabilidad de su disponibilidad geográfica y la alta demanda que hay sobre este recurso limitado, favorecen que la política del agua sea sumamente compleja debido a los actores, usos y sectores que dependen de ella, no solamente para satisfacer la necesidad básica de hidratación, sino también por su importancia para otros ámbitos como la salud, la agricultura, el desarrollo económico y la conservación del medio ambiente, por mencionar algunos.

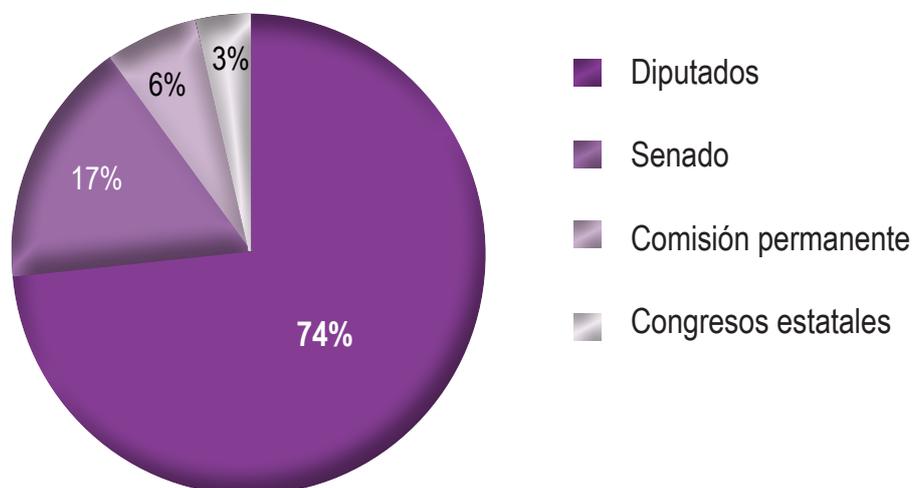
En el presente documento se realiza una métrica de las iniciativas que se presentaron en la LXIII Legislatura referentes al recurso del agua. Esta revisión sucinta permite vislumbrar los temas, procesos y problemáticas en la materia que más recibieron atención por parte del Poder Legislativo y que se intentaron regular a partir de nuevas disposiciones legales. Es importante subrayar que el contexto legislativo en el que se dieron estas iniciativas se caracteriza por el debate multisectorial en torno a la necesidad de impulsar una nueva Ley de Aguas Nacionales que incorpore de manera transversal el tema del derecho humano al agua, el cual está contemplado en el artículo cuarto constitucional. En ese sentido, cabe recordar que hubo dos iniciativas que se debatieron en las últimas dos legislaturas y que no lograron reunir los consensos suficientes para sustituir a la Ley de Aguas Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 1º de diciembre de 1992. Las iniciativas referidas fueron conocidas por la opinión pública como “Ley Korenfeld” y “Ley Pichardo”.

En esta investigación se sistematizaron las iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura que se encuentran disponibles para su consulta pública en el Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación con fecha de corte al 31 de julio de 2018. Se utilizaron cuatro palabras clave para buscar iniciativas (agua, recursos hídricos, recursos hidráulicos y riego). Bajo este criterio se recabaron 126 iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión. En las siguientes secciones se clasifican a partir de su origen por Cámara, partido político y temas centrales que se buscaron regular, por mencionar los rubros más importantes.

I. Iniciativas de Ley en temas hídricos

En la LXIII Legislatura se presentaron 126 iniciativas relacionadas con el recurso agua, de las cuales 93 tuvieron su origen en la Cámara de diputados, 21 en el Senado, 8 en la Comisión permanente y 4 en los Congresos estatales.² En la Gráfica 1 se muestra la distribución porcentual de dichas iniciativas por Cámara de origen.

Gráfica 1. Distribución porcentual de iniciativas sobre temas hídricos por Cámara de origen, LXIII Legislatura.

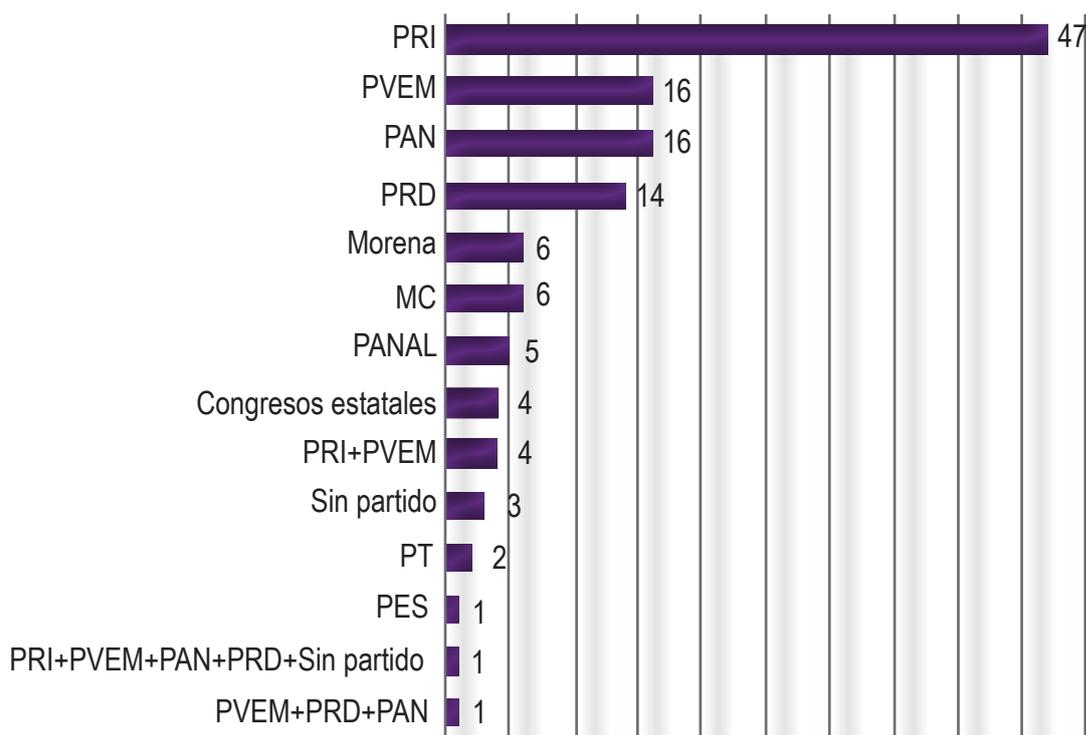


Fuente: elaboración propia.

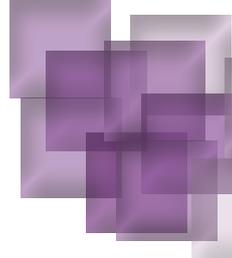
² Los Congresos estatales que turnaron una iniciativa al Congreso de la Unión referente al tema del agua fueron Chihuahua, Hidalgo, Sonora y Veracruz.

Si se clasifican las iniciativas por el partido político que las promovió, se tiene que los partidos más activos en el tema fueron el Revolucionario Institucional (PRI) con 47 iniciativas, el Verde Ecologista de México (PVEM) con 16, Acción Nacional (PAN) con 16 y el de la Revolución Democrática (PRD) con 14. Como se puede observar en la gráfica 2, el número de iniciativas presentado por estos partidos aumenta si consideramos aquellas que promovieron de manera conjunta con otros. En ese sentido, la combinación partidista que más iniciativas presentó fue la del PRI y el PVEM con cuatro.

Gráfica 2. Número de iniciativas sobre temas hídricos presentadas por partido político, LXIII Legislatura.



Fuente: Elaboración propia.



Mirada Legislativa

La gran mayoría de las iniciativas tiene por objeto hacer alguna modificación en las leyes secundarias (113 iniciativas, equivalente al 89.7% del total), mientras que solamente 13 plantean realizar reformas de carácter constitucional (10.3% del total). Al respecto, el conjunto de iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura propone modificaciones a 36 normas jurídicas, incluida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En el Cuadro 1 se organizan de manera decreciente las normas sobre las que se plantearon modificaciones legislativas de acuerdo al número de iniciativas que las mencionaron como materia de transformación. En ese sentido, es comprensible que la norma más importante en este rubro fue la Ley de Aguas Nacionales, para la cual 36 iniciativas promovieron algún tipo de modificación, seguido de la CPEUM con 13 iniciativas, la Ley de la Coordinación Fiscal con 10, misma cantidad de iniciativas que también promovieron algún tipo de cambio para la Ley Federal de Derechos y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Es importante mencionar que 18 iniciativas plantearon modificar más de una norma jurídica.

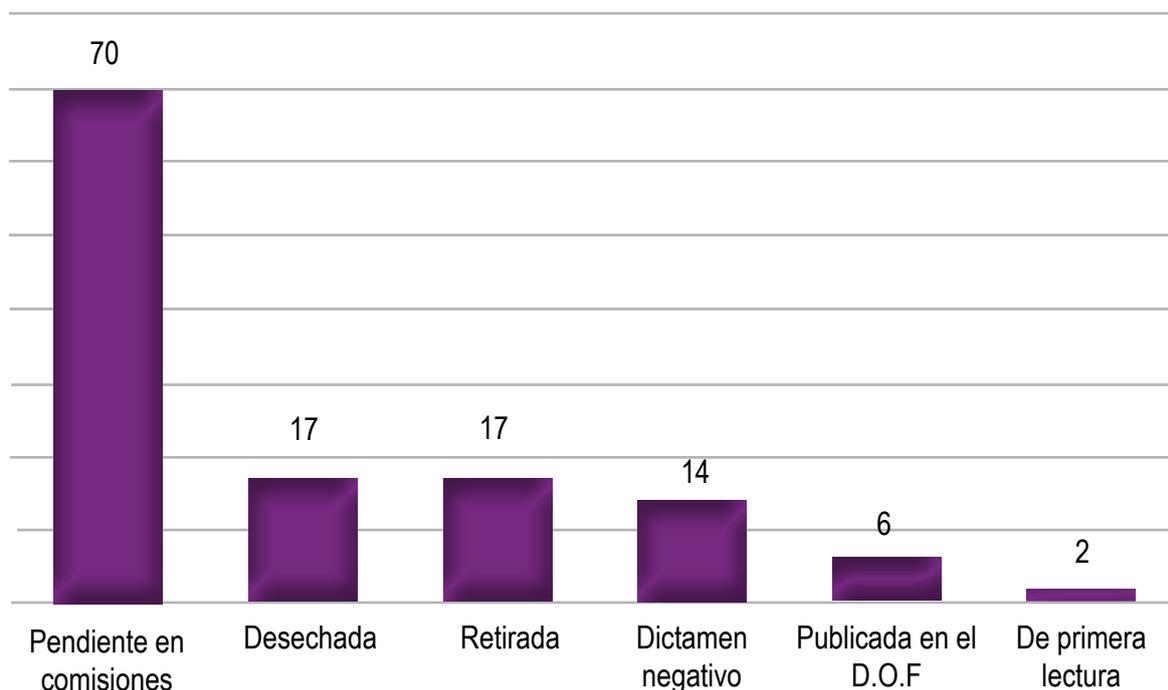
Cuadro 1. Normas jurídicas ordenadas por el número de iniciativas en temas hídricos que proponen su modificación, LXIII Legislatura.

Norma jurídica	No. de iniciativas
Ley de Aguas Nacionales	36
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	13
Ley de Coordinación Fiscal	10
Ley Federal de Derechos	10
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	10
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	6
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	6
Código Penal Federal	5
Ley de Vivienda	5
Ley General de Educación	4
Ley Federal del Trabajo	3
Ley General del Cambio Climático	3
Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables	3
Ley General de Salud	3
Código Civil Federal	2
Ley de Coordinación y Desarrollo Metropolitano del Valle de México*	2
Ley de Vertimientos en las Zonas Marinas Mexicanas	2
Ley del Impuesto sobre la Renta	2
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	2
Ley General de la Infraestructura Física Educativa	2
Ley General de Turismo	2
Ley General de la Vida Silvestre	2
Ley Minera	2

Fuente: Elaboración propia. En total hay otras trece normas jurídicas que se propusieron modificar o crear en la presente Legislatura. Estas se omiten en el cuadro porque solamente se mencionaron una vez. *Esta ley no existe, la iniciativa propone su creación.

En la Gráfica 3 se observa que 70 de las 126 iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura quedaron pendientes para su revisión en comisiones, lo que equivale a 55.6% del total. 17 iniciativas fueron desechadas, mismo número de iniciativas que fueron retiradas. 14 iniciativas fueron dictaminadas de manera negativa, seis se publicaron en el DOF y dos fueron de primera lectura.

Gráfica 3. Número de iniciativas sobre temas hídricos de acuerdo a su estatus, LXIII Legislatura.



Fuente: elaboración propia.

Las iniciativas que se publicaron en el DOF fueron las siguientes:

- ❑ Iniciativa presentada por la senadora Ninfa Clara Salinas Sada (PVEM) que reforma el artículo 34, fracción XIV de la Ley del Impuesto sobre la Renta con el objetivo principal de incentivar la captación y aprovechamiento de agua pluvial. Publicada en el DOF el 30 de noviembre de 2016.
- ❑ Iniciativa presentada por la senadora Ninfa Clara Salinas Sada (PVEM), suscrita por el senador Víctor Hermosillo y Celaya (PAN) y la senadora Luz María Beristaín Navarrete (PRD). La iniciativa promueve la reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta con el objetivo principal de implementar incentivos fiscales por la captación de agua pluvia y su reúso. Publicada en el DOF el 30 de noviembre de 2016.
- ❑ Iniciativa presentada por el senador Omar Fayad Meneses (PRI) que adiciona los artículos 192-D, 224 y 282 a la Ley Federal de Derechos con el objetivo principal de exentar del pago de derechos de agua a usuarios que se dediquen a actividades de acuacultura. Publicada en el DOF el 7 de diciembre de 2016.
- ❑ Iniciativa presentada por el diputado Miguel Ángel González Salum (PRI) que reforma el artículo 231 de la Ley Federal de Derechos con el objetivo principal de establecer una fórmula para fijar la disponibilidad de aguas superficiales por cuenca hidrológica en términos de una Norma Oficial Mexicana. Publicada en el DOF el 7 de diciembre de 2016.
- ❑ Iniciativa presentada por el diputado Evelio Plata Inzunza (PRI) que reforma los artículos 192-D y 224 de la Ley Federal de Derechos con el objetivo de establecer que los usuarios de aguas nacionales que se dediquen a actividades acuícolas no paguen derechos por diversos servicios de agua. Publicada en el DOF el 7 de diciembre de 2016.
- ❑ Iniciativa presentada por el diputado Cesáreo Jorge Márquez Alvarado (PVEM) que reforma los artículos 192-D, 224 y 282 de la Ley Federal de Derechos con el objetivo principal de exentar del pago de derechos correspondientes a los usuarios de aguas nacionales que se dediquen a la acuacultura. Publicada en el DOF el 7 de diciembre de 2016.

II. Clasificación de las iniciativas legislativas según el tipo de agua

Para clasificar las 126 iniciativas se utilizaron tres criterios de agrupación, los cuales a su vez incluían rubros más específicos. Los criterios de clasificación fueron los siguientes:

Agua por fuente de procedencia.- En este grupo se incluyen tres grandes rubros:

- ☐ Agua subterránea: es el agua que se encuentra en el subsuelo.
- ☐ Agua superficial: es el agua abierta a la atmósfera concentrada en cuerpos que fluyen o se almacenan en superficies de extensión variable como ríos, lagos, mares, estuarios y humedales, por mencionar algunos.
- ☐ Agua pluvial: agua proveniente de la lluvia que escurre sobre la superficie de un terreno determinado.

Agua de acuerdo a su uso.- En este grupo se incluyen tres grandes rubros:

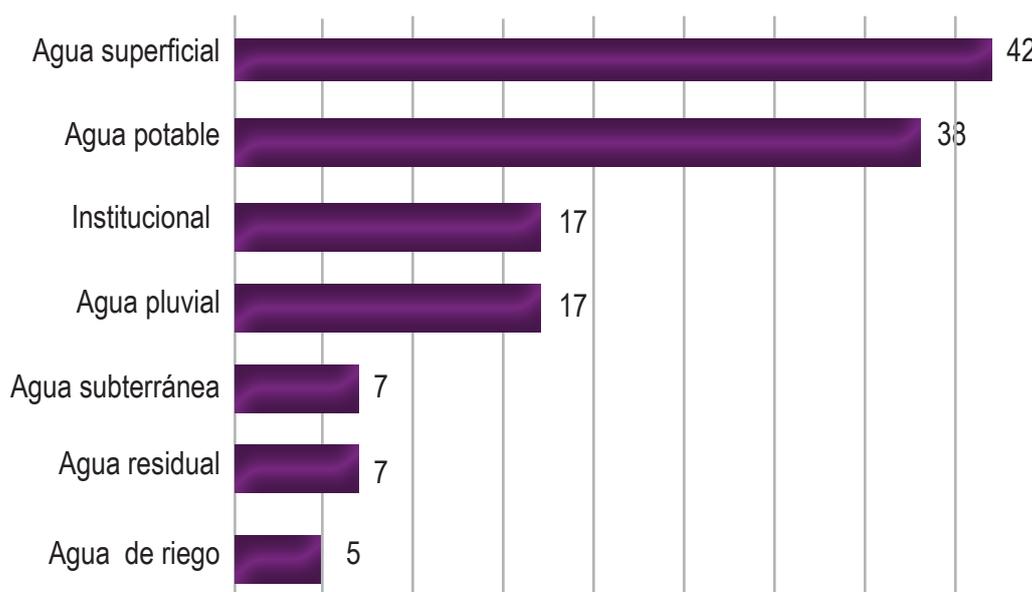
- ☐ Agua potable: agua que puede utilizarse para fines domésticos e higiene personal. Sus características físico-químicas y previo tratamiento, permiten que ésta pueda ser bebida por seres humanos sin riesgo de contraer alguna enfermedad, así como para la preparación de alimentos.
- ☐ Agua de riego.- agua de cuerpos superficiales o del subsuelo que se utiliza para la producción de alimentos mediante diferentes sistemas de irrigación. Esta agua complementa las necesidades hídricas del suelo y de los propios cultivos que no fueron cubiertas por la lluvia.
- ☐ Aguas residuales: aguas que han sido contaminadas por diversos usos, principalmente domésticos, industriales y municipales. Es una combinación de líquidos y residuos disueltos o en suspensión, en varias ocasiones mezclado con agua pluvial. Este tipo de agua suele fluir por el sistema de alcantarillado.

Finalmente, el conjunto de iniciativas que tenía como objetivo central un cambio de carácter administrativo o de nomenclatura relacionado con el manejo del agua se clasificó de la siguiente manera:

- Institucional: Tiene que ver con la ampliación o creación de facultades de cierta organización gubernamental referente al manejo del agua. También se incluyen en este rubro las iniciativas que se limitan a un cambio en la denominación de ciertas leyes.

De acuerdo a esta clasificación, el tipo de agua sobre el que más se presentaron iniciativas fue el agua superficial con 42 (31.6% del total), seguido del agua potable con 38 (28.6% del total). Se promovió la misma cantidad de iniciativas sobre el agua pluvial y los aspectos institucionales (17 iniciativas para cada tipo); el mismo caso sucedió con el agua subterránea y el agua residual (7 iniciativas para cada tipo). El agua de riego fue el rubro sobre el que menos se identificaron iniciativas con 5 (3.8% del total). Esta agrupación del número de iniciativas de acuerdo al tipo de agua que se pretendió regular se muestra en la gráfica 4.

Gráfica 4. Número de iniciativas de acuerdo al tipo de agua que se buscó regular, LXIII Legislatura.



Fuente: Elaboración propia. *Siete iniciativas plantean modificar más de un tipo de agua, por eso la N de esta gráfica es igual a 133.

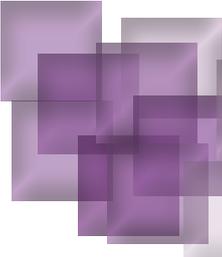
La mayor parte de las iniciativas dirigidas a regular algún aspecto del agua superficial está relacionada con la promoción y regulación de la acuicultura (13 iniciativas sobre el tema). La segunda frecuencia más importante se refiere a las sanciones por contaminación, la prevención de descargas, así como la necesidad del saneamiento de cuerpos de agua (9 iniciativas). En tercer lugar se encuentran temas relacionados con las concesiones como causas de extinción y regulación de usos, aunque básicamente para la acuicultura (4 iniciativas).

En cuanto al agua potable, el tema predominante fue la importancia de garantizar el derecho humano al agua, principalmente a través de reiterar el mandato que tiene el Estado para garantizar el acceso al servicio público en la vivienda o en los planteles escolares (9 iniciativas). En seguida y de manera muy relacionada con el tema anterior, se encuentran las iniciativas que plantearon mecanismos de financiamiento para construir infraestructura hídrica que favorezca el acceso al servicio a toda la población (6 iniciativas). En tercer lugar, se encuentran iniciativas que promovían la instalación de bebederos públicos, principalmente en planteles educativos (4 iniciativas).

Las iniciativas referentes al agua pluvial se concentraron de manera predominante en la promoción de esquemas para la captación del líquido en viviendas, en infraestructura gubernamental y educativa (13 iniciativas). En mucha menor proporción se propusieron disposiciones referentes a la instalación de azoteas verdes, así como la regulación para el uso y el reúso del agua pluvial (3 iniciativas).

Por su parte, las iniciativas de carácter institucional se dirigieron en mayor medida a modificar las atribuciones de la Comisión Nacional del Agua en aspectos como el procedimiento de particulares para interponer recursos de revisión por conflictos sobre el agua, la importancia de disponer de información actualizada en materia de cambio climático, la facultad de establecer acuerdos y convenios directamente con los municipios y diversos elementos organizativos de la comisión (4 iniciativas). Otras iniciativas plantearon la modificación de facultades de entidades de gobierno como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).

Los temas de las últimas tres categorías se distribuyeron de la manera siguiente. El principal tema legislativo sobre agua residual gira en torno a su tratamiento y reúso (4 iniciativas), pero también en la búsqueda de crear esquemas más rígidos que desincentiven el vertimiento de sustancias químicas al sistema de drenaje que dificultan el tratamiento (2 iniciativas). En cuanto al agua subterránea, la



Mirada Legislativa

mayoría de las iniciativas se plantearon como objetivo establecer mecanismos para sancionar y remediar la contaminación de acuíferos por infiltración de aguas residuales o incluso por la fractura hidráulica, también conocida como *fracking* (3 iniciativas). Finalmente, sobre el agua de riego los temas predominantes fueron las concesiones a núcleos agrarios y la transmisión de uso (2 iniciativas) y la importancia de promover la construcción de infraestructura para optimizar la irrigación (2 iniciativas).

Consideraciones finales

El debate sobre el tema hídrico al final del presente sexenio se concentró en los 10 decretos emitidos por el Poder Ejecutivo para sustituir zonas de veda por zonas de reserva en 295 cuencas hidrológicas del país. Sin lugar a dudas, el impacto de esta disposición permite comprender por qué ha detonado la discusión intersectorial en este periodo y muy probablemente el tema seguirá siendo parte de la agenda en la LXIV Legislatura. Por lo pronto, como resultado de la métrica legislativa que se realizó en este documento se puede observar que el tema hídrico fue importante en la actividad parlamentaria.

Los dos temas que se lograron legislar a partir de emitir modificaciones en leyes secundarias del país fueron la relación entre el pago de derechos y la actividad económica de la acuacultura, así como el diseño de instrumentos fiscales para favorecer la captura y el aprovechamiento del agua pluvial. Es importante hacer notar que ninguna de las iniciativas legislativas publicadas en el DOF modificó la Ley de Aguas Nacionales. Es posible afirmar que, a pesar de la gran variedad de temas hídricos sobre los que se presentaron iniciativas legislativas, hay otros que están ausentes o insuficientemente tratados en el debate parlamentario. Dentro de estos temas se encuentran los trasvases de cuenca, los organismos operadores de agua tanto estatales como municipales y propuestas relacionadas a la promoción y fortalecimiento de una nueva cultura del agua enfocada en el ahorro y uso eficiente del recurso, por mencionar algunos. Con esto no se pretende sugerir que los resultados del debate se decanten en tal o cual sentido, sino que, dado el crecimiento de los conflictos sociales por el agua y el aumento de problemas ambientales como el cambio climático que inciden gravemente en la disponibilidad del agua, se requiere que el Poder Legislativo discuta y determine en comisiones cuáles son los temas hídricos prioritarios que requieren una transformación e innovación en el marco jurídico del país para que el Estado tenga herramientas que le permita hacer frente a las problemáticas socioambientales en el rubro, así como hacer efectivo el mandato constitucional que tiene con respecto al derecho humano al agua.

Mirada Legislativa No. 152

“El recurso agua en la LXIII Legislatura”

Elaboración: Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora
Saenz

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

Mirada Legislativa es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario

Números anteriores de la serie:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Cómo citar este documento:

Zamora Saenz, Itzkuauhtli Benedicto (2018). “El recurso agua en la LXIII Legislatura”, *Mirada Legislativa* No. 152. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 13p.

Instituto Belisario Domínguez

Comité Directivo

Presidente	Senador Manuel Bartlett Díaz
Secretario	Senador Rubén Antonio Zuarth Esquinca
Secretario	Senador Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario	Senador Marlon Berlanga Sánchez

Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Director General del Análisis Legislativo

Mtra. Gabriela Ponce Sernícharo
Mtro. Cornelio Martínez López
Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz
Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel
Mtro. Christian Uziel García Reyes
Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland
Mtra. Lorena Vázquez Correa
Lic. María Cristina Sánchez Ramírez
Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias
Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Diseño Editorial
Denise Velázquez Mora



[@IBDSenado](https://twitter.com/IBDSenado)



[IBDSenado](https://www.facebook.com/IBDSenado)



www.senado.gob.mx/ibd/