

IV COLOQUIO JURÍDICO INTERNACIONAL DEL AGUA

***REFLEXIONES PARA MEJORAR EL MARCO JURÍDICO DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL AGUA***

**BASES CONSTITUCIONALES DEL RÉGIMEN DE COMPETENCIAS
EN MATERIA DE RECURSOS HÍDRICOS**

Rafael Coello Cetina
WTC Ciudad de México
3 de Octubre de 2012

BASES CONSTITUCIONALES

I. Nuevo texto del artículo 4º, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Texto aprobado.

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

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 ciudadana para la consecución de dichos fines”.

BASES CONSTITUCIONALES

2. Primeras reflexiones.

- 2.1. La ley debe definir bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.
- 2.2. Participación de la Federación, los Estados y los Municipios.
- 2.3. Participación ciudadana para la consecución de dichos fines.
- 2.4. En el artículo tercero transitorio del Decreto respectivo se fija la obligación del Congreso de la Unión para expedir en un plazo de 360 días una Ley General de Aguas.

BASES CONSTITUCIONALES

II. Aspectos relevantes del proceso legislativo en relación con la regulación de la administración, uso y aprovechamiento de los recursos hídricos.

1. Debe existir corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Estado en las acciones dirigidas al cuidado del medio ambiente.
2. El Estado debe garantizar que el uso y aprovechamiento del agua sean congruentes con la capacidad de carga de los ecosistemas de los cuales se obtienen, respetando en todo momento los principios de sustentabilidad con el objeto de que este derecho pueda ser ejercido intergeneracionalmente.
3. Se busca impulsar una política nacional dirigida al saneamiento, uso y aprovechamiento sustentable del agua.

BASES CONSTITUCIONALES

4. Se estima conveniente no modificar el artículo 73 constitucional, estimándose inconveniente que el Congreso emita una normativa general en la materia pues ello dejaría sin efectos diversas disposiciones de la vigente Ley de Aguas Nacionales y crear una ley en la cual se determinen específicamente facultades para los Estados y los Municipios en el tema, además de que se contrapondría con lo señalado en el artículo 27 constitucional. A pesar de ello, el texto del artículo 4º párrafo quinto, refiere a que la ley establecerá la participación de la Federación, los Estados y los Municipios para lograr el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos; además, en el artículo tercero transitorio se establece la obligación del Congreso de la Unión para emitir una Ley General de Aguas.
5. El dictamen se vota en la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2011 por 380 diputados, el resultado fue de 296 a favor, 6 abstenciones y 78 en contra.

BASES CONSTITUCIONALES

6. Posteriormente en su sesión del 29 de septiembre de 2011 el Senado aprobó en sus términos la reforma aprobada previamente por la Cámara de Diputados.
7. El 18 de enero de 2012 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó la declaratoria de reforma constitucional, con base en el voto aprobatorio de 18 Estados de la República.

BASES CONSTITUCIONALES

III. Conclusiones sobre efectos de la reforma constitucional en el régimen de distribución de competencias en materia de recursos hídricos

1. Facultar al Congreso de la Unión para que mediante una ley distribuya competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios en la cual sin afectar los ámbitos competenciales fijados en diversos preceptos constitucionales se fijen las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.
2. Ante ello es conveniente precisar cuáles son las atribuciones que en la Constitución se reservan a la Federación, a los Estados y a los Municipios en materia de uso y aprovechamiento de los recursos hídricos, con independencia de que se trate de aguas nacionales o estatales.
3. Se busca fijar las bases de una política nacional por lo que la facultad para regular en materia de recursos hídricos ha quedado depositada en el Congreso de la Unión.

BASES CONSTITUCIONALES

4. ¿Qué es una ley general?
5. El texto constitucional es doblemente expreso al respecto, por lo que debe prevalecer la intención del Constituyente plasmada irrefutablemente en el texto aprobado por encima de algunas consideraciones expresadas en el dictamen que no implican la imposibilidad de expedir una ley general en materia de aguas.
6. Importa señalar que se trata de texto expreso del constituyente que es acorde con el espíritu de la mayoría de las iniciativas presentadas, debiendo entenderse que lo expresado en el dictamen de la Cámara de Origen únicamente implica la necesidad de que las atribuciones conferidas a las entidades políticas del Estado Mexicano en el texto constitucional no se desconozcan.

BASES CONSTITUCIONALES

7. Al respecto destaca la tesis de la SCJN que lleva por rubro y texto:

LEYES. ALCANCE DEL CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL PROCESO LEGISLATIVO PARA FIJAR SU SENTIDO. Las normas legales, al ser producto del proceso legislativo, adquieren existencia jurídica hasta que éste culmina; de manera que sólo pueden estar contenidas en el texto de la ley resultante y no en alguno de los documentos internos que conforman dicho proceso, por lo que lo consignado en éstos no vincula al órgano aplicador (e intérprete) del derecho. Consecuentemente, tales documentos únicamente pueden mover el ánimo del juzgador respecto del alcance que se le debe adscribir a la norma -al decidir si el caso sometido a su consideración se encuentra o no previsto en la misma-, en función de los méritos de sus argumentos. Es decir, los documentos del proceso legislativo resultan determinantes para fijar el sentido de la norma legal exclusivamente en aquellas instancias en que el Juez decide atender las razones contenidas en ellos, por estimar que son de peso para resolver el problema de indeterminación que se le presenta en el caso concreto. Por tanto, habida cuenta que los documentos

BASES CONSTITUCIONALES

mencionados sólo constituyen una herramienta interpretativa de la norma legal, y que lo dicho en ellos no tiene carácter jurídico vinculatorio, sino persuasivo, resulta evidente que lo dispuesto en éstos, en los casos en que se encuentre en contradicción con lo prescrito en la norma jurídica, no puede provocar un conflicto que deba resolver el Juez para poder fijar el alcance de la disposición aplicable al caso particular, lo que sí acontece cuando dos normas jurídicas de igual jerarquía se encuentran en contradicción. Así, la función de los documentos del proceso legislativo se limita a orientar al juzgador sobre la manera de integrar o colmar lagunas en aquellos aspectos en que la norma resulta indeterminada, pero no en competir con ella sobre la prescripción que debe prevalecer respecto de cuestiones que sí están previstas en aquélla. (Novena Época, Registro: 179277, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXI, Febrero de 2005, Tesis: P. III/2005, Página: 98)

BASES CONSTITUCIONALES

IV. Situación actual sobre las atribuciones conferidas a la Federación, los Estados y los Municipios en materia de administración y uso de los recursos hídricos.

1. Distribución de atribuciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.1. Aguas nacionales y aguas de jurisdicción local (artículo 27, párrafo quinto).

Se ha interpretado en el sentido de que las aguas nacionales son de la competencia de la Federación. En dicho precepto se precisan los bienes que son propiedad de la nación, incluyendo las diversas especies de aguas nacionales y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Por exclusión se advierte la existencia de aguas de jurisdicción local.

1.2. Autorización de uso y aprovechamiento de aguas nacionales vía concesión como facultad reservada al titular del Ejecutivo Federal (artículo 27, párrafo sexto)

BASES CONSTITUCIONALES

- 1.3. Prestación de servicios de drenaje, suministro, alcantarillado y saneamiento de agua potable reservados a los Municipios con la posibilidad de celebrar convenios para que los Estados se hagan cargo de esos servicios (Artículo 115, fracción III)
- 1.4. Sujeción de la prestación de los servicios municipales a lo establecido en las leyes federales y locales.
- 1.5. Posibilidad de celebración de convenios entre Federación y los Estados para que éstos ejecuten las obras o presten los servicios públicos federales, así como de los Estados con sus Municipios para que éstos ejecuten las obras federales o presten los servicios públicos federales (artículo 116, fracción VII). Sistema de coordinación aplicable a facultades exclusivas, coincidentes y concurrentes.

BASES CONSTITUCIONALES

- 1.3. Prestación de servicios de drenaje, suministro, alcantarillado y saneamiento de agua potable reservados a los Municipios con la posibilidad de celebrar convenios para que los Estados se hagan cargo de esos servicios (Artículo 115, fracción III, párrafo primero, inciso a))
- 1.4. Sujeción de la prestación de los servicios municipales a lo establecido en las leyes federales y locales (Artículo 115, fracción III, párrafo antepenúltimo)
- 1.5. Posibilidad de celebración convenios entre Federación y los Estados para que éstos ejecuten las obras o presten los servicios públicos federales, así como de los Estados con sus Municipios para que éstos ejecuten las obras federales o presten los servicios públicos federales (artículo 116, fracción VII).

BASES CONSTITUCIONALES

2. Bases del marco jurídico federal.

2.1 Administración de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes corresponde al Poder Ejecutivo de la Federación por conducto de la CONAGUA.

2.2 Son bienes públicos inherentes (artículo 113. I. Las playas y zonas federales; II. Los terrenos ocupados por los vasos, lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales cuyas aguas sean propiedad nacional; III. Los cauces de las corrientes de aguas nacionales; IV. Las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional; V. Los terrenos de los cauces y de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; VI. Las islas que existen o que se formen en los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional; VII. Las obras de infraestructura hidráulica financiadas por el gobierno federal, como presas, diques, vasos,

BASES CONSTITUCIONALES

canales, drenes, bordos, zanjas, acueductos, distritos o unidades de riego y demás construidas para la explotación, uso, aprovechamiento, control de inundaciones y manejo de aguas nacionales).

2.3 La CONAGUA se organiza en una modalidad nacional y en un nivel regional hidrológico – administrativo, a través de sus Organismos de Cuenca, los que se apoyan en los Consejos de Cuenca al seno de los cuales participan representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal.

El país se divide en 13 regiones hidrológicas administrativas como se advierte en la siguientes diapositivas.

Regiones hidrológico-administrativas 2010

FUENTE: CONAGUA. Subdirección General de Programación. Elaborado a partir del Reglamento Interior de la CONAGUA y con base en el Acuerdo de Circunscripción Territorial de los Organismos de Cuenca de la Comisión Nacional del Agua publicado en el DOF el 1 de abril de 2010.



DISPONIBILIDAD NATURAL MEDIA DEL AGUA PER CÁPITA, POR REGIÓN HIDROLÓGICO-ADMINISTRATIVA, 2009 Y 2030

NÚM.	REGIÓN HIDROLÓGICO ADMINISTRATIVA	DISPONIBILIDAD NATURAL MEDIA (MILLONES DE M ³ /AÑO)	DISPONIBILIDAD NATURAL MEDIA PER CÁPITA 2009 (M ³ /HAB/AÑO)	DISPONIBILIDAD NATURAL MEDIA PER CÁPITA 2030 (M ³ /HAB/AÑO)
I.	Península de Baja California	4 667	1 234	789
II.	Noroeste	8 499	3 250	2 920
III.	Pacífico Norte	25 630	6 473	6 754
IV.	Balsas	21 680	2 040	1 948
V.	Pacífico Sur	32 824	32 824	8 162
VI.	Río Bravo	12 163	1 107	918
VII.	Cuencas Centrales del Norte	7 898	1 887	1 729
VIII.	Lerma-Santiago-Pacífico	34 533	1 646	1 469
IX.	Golfo Norte	25 564	5 145	5 013
X	Golfo Centro	95 866	9 937	9 659
XI	Frontera Sur	157 754	23 835	21 041
XII	Península de Yucatán	29 645	7 294	5 105
XIII	Aguas del Valle de México	3 513	164	148

BASES CONSTITUCIONALES

2.4 Acciones de regulación y gestión de los recursos hídricos.

La CONAGUA ejerce, principalmente, las siguientes atribuciones en materia de regulación y gestión de recursos hídricos:

- 2.4.1. Emite disposiciones de carácter general en materia de aguas nacionales, como son, por ejemplo, las Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidrológica y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la CONAGUA.
- 2.4.2. Emite normas oficiales mexicanas en materia de uso público urbano de las aguas nacionales (Norma Oficial Mexicana Toma Domiciliaria para abastecimiento de agua potable – Especificaciones y métodos de prueba)
- 2.4.3. Emite declaratorias de clasificación de los Cuerpos de Aguas Nacionales (parámetros a cumplir para las descargas de aguas residuales).

BASES CONSTITUCIONALES

- 2.4.4. Celebra convenios de coordinación con la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios a través de éstos.
- 2.4.5. Otorga concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes.
- 2.4.6. Otorga asignaciones para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales a los Municipios, a los Estados o al Distrito Federal, destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico
- 2.4.7. Otorga concesiones para el aprovechamiento de los materiales pétreos localizados dentro de los cauces de las aguas nacionales y sus bienes inherentes.

BASES CONSTITUCIONALES

- 2.4.8. Otorga permisos para verter en forma permanente o intermitente aguas residuales en los cuerpos receptores que sean aguas nacionales o demás bienes nacionales.
- 2.4.9. Otorga concesiones para el aprovechamiento de los bienes inherentes a las aguas nacionales.
- 2.4.10. Declara la suspensión, extinción o revocación de concesiones o asignaciones para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales.
- 2.4.11. Autoriza de la transmisión de títulos de concesión.
- 2.4.12. Revoca permisos de descarga de aguas residuales.

BASES CONSTITUCIONALES

- 2.4.13. Propone al Ejecutivo federal el establecimiento de zonas reglamentadas, de veda o de reserva.
- 2.4.14. Realiza diversas actividades encaminadas a prevenir y controlar la contaminación de las aguas.
- 2.4.15. Desarrolla procedimientos administrativos encaminados a la imposición de sanciones por incumplimiento de obligaciones previstas en el marco jurídico aplicable.

BASES CONSTITUCIONALES

2.5. Realización y administración de las obras y servicios hidráulicos.

En el rubro de realización y administración de las obras y servicios hidráulicos destacan como actividades de la CONAGUA:

2.5.1. Actividades de inversión en infraestructura hidráulica.

Los usuarios de aguas nacionales pueden realizar obras de infraestructura hidráulica. Cuando dichas obras tengan trascendencia hidrológica requerirán de permiso la autoridad competente.

Además, se prevén diversos instrumentos para fomentar la participación de los particulares en el financiamiento, construcción y operación de la infraestructura hidráulica federal, como son: 1. La celebración de contratos de obra pública y servicios y 2. El otorgamiento de concesiones totales o parciales para operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar la infraestructura hidráulica federal

BASES CONSTITUCIONALES

2.5.2. Implementación de programas de infraestructura hidroagrícola y de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

- Estos programas se sustentan en lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el respectivo Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio 2012, en sus artículos 33 y 42.
- En el Presupuesto de Egresos se indica que los programas antes referidos deben regirse por Reglas de Operación emitidas por la CONAGUA, precisándose que en el caso de las que rijan el programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento, un requisito indispensable será que se haya suscrito un convenio o acuerdo de coordinación entre los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal para la conjunción de acciones con objeto de impulsar el federalismo y la descentralización de los programas hidráulicos.

BASES CONSTITUCIONALES

- En el anexo 36.1 del Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2012 se establecen los montos de los recursos destinados a los programas de agua potable, hidroagrícola y de administración del agua por cada Estado de la República y para la CONAGUA.

3. Regulación local en materia de recursos hídricos.

En el ámbito local esencialmente se regula la prestación de los servicios públicos municipales relacionados con los recursos hídricos e incluso el desarrollo de obras para la prestación de esos servicios. En las leyes respectivas se sujetan dichas actividades a lo previsto en la normativa federal (artículo 3º, párrafo primero, de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila).

En otros Estados como es el caso de Sonora, la ley respectiva también tiene como finalidad regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción estatal (Ley de Agua del Estado de Sonora).

BASES CONSTITUCIONALES

- 4. Aspectos normativos materia de distribución en la ley general referida en el segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reconoce el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.**
 - 4.1. Reconocimiento de ámbitos constitucionales reservados a la Federación, a los Estados y a los Municipios.
 - 4.2. Precisión sobre atribuciones actualmente federales que podrían ejercerse por los Estados o los Municipios.

BASES CONSTITUCIONALES

- 4.3. Regulación de los servicios públicos estatales y municipales en materia de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

BASES CONSTITUCIONALES

- 4.4. Efectos del derecho humano al acceso asequible al agua para consumo personal y doméstico sobre la regulación de la prestación de dichos servicios municipales.

BASES CONSTITUCIONALES

- 4.5. Mecanismos de participación ciudadana para la eficacia del derecho humano **al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.**