

## **INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, A CARGO DE LA DIPUTADA CAROLINA GARCÍA AGUILAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES**

Quien suscribe, diputada **Carolina García Aguilar**, integrante del Grupo Parlamentario de Encuentro Social en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Actualmente existe una problemática muy compleja en el manejo, dotación y tratamiento de los servicios de agua, en especial, en las grandes ciudades donde se concentran usuarios domésticos e industriales de gran magnitud y que cada día demandan más volúmenes considerables de agua para satisfacer sus necesidades hídricas.

En el contexto actual de la globalización, la gestión metropolitana se presenta como un desafío frente a la complejidad social, económica, política y territorial de amplias zonas conurbadas. Las dinámicas particulares que se presentan en las metrópolis hablan de temas y tiempos diferentes, lo que hace pertinente el análisis de estas nuevas realidades. Por ello, la necesidad de tocar el tema del agua desde un ámbito metropolitano o para mayor especificidad, el agua como un derecho fundamental, en las zonas metropolitanas de México.

### **Declaraciones Internacionales**

El derecho al agua es una parte esencial de los derechos humanos, por lo que, la sociedad internacional ha puesto mayor atención en motivar a todos los Estados para adoptar instrumentos internacionales sobre el derecho al agua y ponerlos en marcha a través de planes y programas que mejoren y amplíen el acceso de todas las personas a este recurso vital.

Todas estas **normas internacionales** implican que las poblaciones tengan acceso al abastecimiento del agua y al saneamiento de las aguas residuales en el marco de un servicio de abastecimiento del agua que corresponde tanto a organismos públicos como privados.

Los tratados internacionales en materia de derecho al agua tratan en su mayoría temas de derechos humanos y han sido adoptados en el marco de los organismos internacionales más importantes como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y la OCDE entre otras.

### **Asamblea General de las Naciones Unidas**

#### **Declaración Universal de los Derechos Humanos**

Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

**La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a “un nivel de vida adecuado que le asegure [...] la salud y el bienestar”, incluida la alimentación y la vivienda.**

#### **Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición**

Aprobada el 16 de noviembre de 1974.

“ ...

5. Hoy, más que nunca, la utilización de los recursos marinos y de las aguas interiores cobra importancia, como nueva fuente de alimentos y de bienestar económico. Por lo tanto, se deben tomar medidas para promover una explotación racional de estos recursos, preferiblemente para consumo humano directo, con objeto de contribuir a satisfacer las necesidades de alimentos de todos los pueblos.

...

9. A fin de asegurar una adecuada conservación de los recursos naturales que se utilizan o podrían utilizarse para la producción de alimentos, todos los países deben colaborar a fin de facilitar la conservación del medio ambiente, inclusive el medio marino.

10. Todos los países desarrollados, y aquellos que estén en condiciones de hacerlo, deberán colaborar técnica y financieramente con los países en desarrollo en sus esfuerzos por ampliar los recursos de tierra y agua para la producción agrícola, y para asegurar un rápido aumento de la disponibilidad, a costo razonable, de insumos agrícolas, como fertilizantes y otros productos químicos, semillas de alta calidad, crédito y tecnología. A este respecto, es también importante la cooperación entre los países en desarrollo.”<sup>1</sup>

### **La Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible**

La declaración se realizó en la conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente en Dublín, Irlanda, el 26 y 31 de enero de 1992.

La escasez y el mal uso del agua dulce representan una seria y creciente amenaza para el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. La salud y el bienestar humanos, la seguridad alimentaria, el desarrollo industrial y los ecosistemas de los que dependen, están todos en riesgo, a menos que los recursos hídricos y terrestres se gestionen más eficazmente en la presente década y más allá de lo que lo han sido en el pasado.

La declaración se basa en cuatro principios rectores:

#### **Principio 1. El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente**

Dado que el agua sustenta la vida, la gestión eficaz de los recursos hídricos exige un enfoque holístico que vincule el desarrollo social y económico con la protección de los ecosistemas naturales. La gestión efectiva vincula los usos de la tierra y el agua en toda la zona de captación o el acuífero de aguas subterráneas.

#### **Principio 2. El desarrollo y la gestión del agua deben basarse en un enfoque participativo, que involucre a los usuarios, planificadores y responsables de la formulación de políticas en todos los niveles**

El enfoque participativo implica aumentar la conciencia sobre la importancia del agua entre los responsables políticos y el público en general. Significa que las decisiones se toman al nivel más bajo apropiado, con la consulta pública completa y la participación de los usuarios en la planificación e implementación de proyectos de agua.

#### **Principio 3. Las mujeres desempeñan un papel central en la provisión, gestión y protección del agua**

Este rol fundamental de las mujeres como proveedoras y usuarias de agua y guardianes del entorno de vida rara vez se ha reflejado en los acuerdos institucionales para el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos. La aceptación y la implementación de este principio requieren políticas positivas para abordar las necesidades específicas de las mujeres y para equiparlas y empoderarlas para que participen en todos los niveles en los programas de recursos hídricos, incluida la toma de decisiones y la implementación, de la manera que definan.

#### **Principio 4. El agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos y debe reconocerse como un bien económico**

Dentro de este principio, es vital reconocer primero el derecho básico de todos los seres humanos a tener acceso a agua potable y saneamiento a un precio asequible. El hecho de no reconocer el valor económico del agua en el pasado ha llevado a un uso inútil y perjudicial para el medio ambiente del recurso. La gestión del agua como un bien económico es una forma importante de lograr un uso eficiente y equitativo, y de fomentar la conservación y protección de los recursos hídricos.<sup>2</sup>

#### **El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), 2002**

Se aprueba su Observación General número 15, que reconoce que “el derecho al agua es un componente implícito, pero esencial, del derecho a disfrutar de un nivel de vida adecuado y del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, consagrados en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (Pidesc).<sup>3</sup>

#### **El Derecho Humano al Agua, Unesco**

El derecho humano al agua es indispensable para una vida digna y para la realización de otros derechos humanos, como el derecho a la vida, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, a la alimentación y a la salud.

El acceso al agua y saneamiento es una condición *sine qua non* para la realización de estos derechos. Casi 900 millones de personas carecen de acceso a agua potable segura y 2 mil 500 millones (el 40 por ciento de la población mundial) no disponen de saneamiento mejorado. La falta de acceso al agua y al saneamiento tiene un enorme coste humano, tanto en términos sociales como económicos.

La Unesco respalda plenamente el derecho humano al agua. Como señaló en su contribución al estudio de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento: “El agua ha sido siempre un componente importante de los programas de Ciencias de la Unesco y se convirtió en la principal prioridad del Sector de Ciencias Naturales en la 31 Conferencia General de la Unesco en el 2001. A través de sus Programas de Agua, la Organización proporciona el respaldo científico y educativo que permite a profesionales del ámbito del agua y a políticos tomar decisiones para respetar, proteger y cumplir el derecho humano al agua”.

El derecho humano al agua y el acceso al saneamiento adecuado es vital para la dignidad, la salud y la supervivencia humana, así como para la realización de otros derechos humanos y del desarrollo humano, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, tiene también otros importantes beneficios, desde la considerable rentabilidad económica y la mejora de la salud de los ecosistemas, hasta la protección de la privacidad y la seguridad.<sup>4</sup>

#### **La Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas**

El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas “reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos.”

La Resolución exhorta a los Estados y organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, a propiciar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en vías de desarrollo, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos.<sup>5</sup>

## Los 12 Principios de la OCDE

Consejo Ministerial de la OCDE de 4 de junio de 2015

Se establece un listado de doce principios a aplicar en materia de gobernanza del agua que, hoy por hoy, podemos considerar como la más completa, avanzada y ajustada a las necesidades de progreso del sector. Como dice el propio documento, los principios que enuncian “tienen la intención de contribuir a la creación de políticas públicas tangibles y orientadas a la obtención de resultados, en base a tres dimensiones de la gobernanza del agua que mutuamente se refuerzan y complementan:

-**La efectividad** se refiere a la contribución de la gobernanza en definir las metas y objetivos sostenibles y claros de las políticas del agua en todos los órdenes de gobierno, en la implementación de dichos objetivos de política, y en la consecución de las metas esperadas.

-**La eficiencia** está relacionada con la contribución de la gobernanza en maximizar los beneficios de la gestión sostenible del agua y el bienestar, al menor costo para la sociedad.

-**La confianza y participación** están relacionadas a la contribución de la gobernanza en la creación de confianza entre la población, y en garantizar la inclusión de los actores a través de legitimidad democrática y equidad para la sociedad en general.”

Los principios se articulan en torno a estos tres ejes fundamentales destinando cuatro de ellos a cada uno de estos ejes.

### Efectividad o Eficacia

**Principio 1.** Asignar y distinguir claramente los roles y responsabilidades para el diseño de políticas del agua, la implementación de políticas, la gestión operativa y la regulación, e impulsar la coordinación entre las autoridades competentes.

**Principio 2.** Gestionar el agua a la(s) escala(s) apropiada(s) dentro del sistema integrado de gobernanza por cuenca para así poder reflejar las condiciones locales e impulsar la coordinación entre las diferentes escalas.

**Principio 3.** Fomentar la coherencia de políticas a través de la coordinación transversal eficaz, especialmente entre políticas de agua y medio ambiente, salud, energía, agricultura, industria, y planeamiento y ordenación del territorio.

**Principio 4.** Adaptar el nivel de capacidad de las autoridades responsables a la complejidad de los desafíos del agua que deben afrontar, y a la serie de competencias necesarias para llevar a cabo sus funciones.

### Eficiencia

**Principio 5.** Producir, actualizar, y compartir de manera oportuna datos e información consistentes, comparables y relevantes relativos al tema del agua, y utilizarlos para guiar, evaluar y mejorar las políticas del agua.

**Principio 6.** Asegurar que los marcos de gobernanza ayuden a movilizar las finanzas del agua y a asignar los recursos financieros de manera eficiente, transparente y oportuna.

**Principio 7.** Asegurar que los marcos regulatorios sólidos de gestión del agua sean implementados y aplicados de manera eficaz en pos del interés público.

**Principio 8.** Promover la adopción e implementación de prácticas de gobernanza del agua innovadoras entre las autoridades competentes, los órdenes de gobierno y los actores relevantes.

## **Confianza y Participación**

**Principio 9.** Incorporar prácticas de integridad y transparencia en todas las políticas del agua, instituciones del agua y marcos de gobernanza del agua para una mayor rendición de cuentas y confianza en la toma de decisiones.

**Principio 10.** Promover el involucramiento de las partes interesadas para que coadyuven de manera informada y orientada a resultados en el diseño e implementación de políticas del agua.

**Principio 11.** Fomentar marcos de gobernanza del agua que ayuden a gestionar los arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, y generaciones.

**Principio 12.** Promover el monitoreo y evaluación habitual de las políticas de agua y de la gobernanza del agua cuando proceda, compartir los resultados con el público y realizar ajustes cuando sea necesario.<sup>6</sup>

## **Panorama Nacional**

México es un país federal constituido por 31 estados y la Ciudad de México, con 2 mil 456 municipios en los estados y 16 alcaldías. Tiene una población estimada de 120,6 millones de habitantes, de los cuales un 79 por ciento se encuentra en zonas urbanas (Cepal, 2013a). México es uno de los países con mayor escasez relativa de agua.

Los beneficios de tener acceso a una fuente de agua potable mejorada solo se pueden obtener plenamente cuando también hay acceso a saneamiento mejorado y al cumplimiento de buenas prácticas de higiene. Más allá de las ventajas inmediatas y obvias de las personas que están hidratadas y sanas, el acceso al agua, el saneamiento y la higiene, tiene profundos impactos socioeconómicos más amplios, especialmente para las mujeres y las niñas.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece este derecho fundamental en su artículo 4o., párrafo 5, que a la letra dice:

“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.”

Por lo tanto, reconoce el derecho humano al agua, también se prohíbe expresamente la privatización de la misma y sobre todo la de los servicios de agua potable y saneamiento. Y ello con independencia del muy diverso significado y alcance que a la expresión pueda darse en los diferentes contextos nacionales, establecido en su artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.”

De acuerdo con la reforma de la Constitución Política realizada en el año 2012: **“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”**. El suministro de estos servicios es responsabilidad de los municipios con el concurso de los estados.

La Ley de Aguas Nacionales expedida en 1992 fue reformada en 2004. Señala que la explotación, el uso o aprovechamiento de aguas nacionales por parte de los sistemas del Distrito Federal, estatales o municipales de agua potable y alcantarillado, se realicen mediante asignación que otorgue la Autoridad del Agua que, a su vez, tiene el mandato de promover, entre los sectores público, privado y social:

- i) El uso eficiente del agua en las poblaciones y centros urbanos;
- ii) El mejoramiento en la administración del agua en los sistemas respectivos; y,
- iii) Las acciones de manejo, preservación, conservación, reúso y restauración de las aguas residuales.

La Ley también establece la responsabilidad sobre el tratamiento de las aguas residuales de uso público urbano, previa a su descarga a cuerpos receptores de propiedad nacional, conforme a las normas respectivas o a las condiciones particulares de descarga determinadas por la Autoridad del Agua. Esta responsabilidad es atribuible tanto al municipio, al Distrito Federal y al estado, así como a los organismos o empresas que presten los servicios de agua potable y alcantarillado.

El documento rector de la política hídrica es el Programa Nacional Hídrico (PNH), que se formula cada seis años y es aprobado por el Poder Legislativo. Se retroalimenta, entre otros, de las Estadísticas del Agua y la Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, que se publican anualmente.

La entidad que coordina la política y planificación del sector es la Comisión Nacional del Agua (Conagua), que está a cargo, entre otras atribuciones y funciones, de elaborar el PNH. Conagua es órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), que es la instancia máxima en materia técnica, normativa y consultiva de la Federación en materia de gestión integrada de los recursos hídricos.

En relación con la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, corresponde a los estados la promulgación de leyes respectivas. Así, se cuenta con leyes estatales en 31 estados. En términos generales, la legislación estatal ha avanzado en la dirección de fortalecer los organismos operadores e impulsar su sostenibilidad financiera, aunque en la práctica persisten muchos prestadores débiles, con escasa capacidad y que no son sostenibles financieramente, no sin la ayuda de la federación.

La prestación de los servicios en zonas urbanas es efectuada por los municipios mediante instancias que se denominan genéricamente “organismos operadores”, los cuales en su mayoría son entidades públicas descentralizadas de la administración municipal, salvo que exista de por medio un contrato de concesión. Sin embargo, en muchos casos, especialmente en ciudades medias, los municipios prestan los servicios en forma directa a través de juntas de agua y saneamiento municipales.

Uno de los aspectos que México ha venido trabajando en los últimos años es el efecto del cambio climático en la disponibilidad de agua y el suministro de los servicios de agua potable y alcantarillado, incluyendo lo relativo a la prevención de daños a la población e infraestructura, tanto por efecto de sequías como de lluvias excesivas.

Debe destacarse que en el periodo 2000-2011 la cobertura de tratamiento de las aguas residuales urbanas se ha aumentado considerablemente. Sin embargo, en muchos casos el tratamiento es sólo primario, y la mayor parte de las aguas servidas se descarga a los cuerpos de agua sin tratamiento previo.

La zona metropolitana del valle de México está conformada por Ciudad de México y 60 municipios aglomerados, 59 de ellos en el estado de México y el restante en el estado de Hidalgo, y es el gobierno federal, a través del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México perteneciente a la Conagua, el que se encarga de otorgar agua en bloque a Ciudad de México, alcaldías y a los municipios conurbados, así como operar pozos profundos de abastecimiento y desarrollar obras hidráulicas de gran magnitud para conducir el agua de zonas aledañas a la ZMVM. Por su parte, el prestador en Ciudad de México a cargo de la distribución del agua es el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (Sacmex), organismo público adscrito a la Secretaría del Medio Ambiente del gobierno y la Comisión de Aguas del Distrito Federal (CADF). Sacmex presta servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y reúso. Asimismo, tiene la responsabilidad de operar, mantener y construir la infraestructura hidráulica; explotar, usar, aprovechar las aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y la calidad. Desde el año 1993 hasta 2011, se contó con servicios tercerizados para la operación del sistema comercial y de infraestructura hidráulica.

En la Zona metropolitana de Guadalajara, el Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana (SIAPA), organismo operador del Ejecutivo del estado, se encarga de la prestación de los servicios. En otras zonas metropolitanas existen organismos similares.

En otros casos, dado que la responsabilidad de la prestación recae en las municipalidades, éstas cuentan con los organismos operadores, que fungen como entidades similares a las empresas públicas municipales. Tienen un directorio liderado generalmente por el presidente municipal, cuya vigencia es de tres años, acorde con el

periodo de mandato de las autoridades ediles. Aunque algunos, si bien pocos, han constituido órganos descentralizados.

En México, el gobierno federal promueve y coordina el financiamiento de la infraestructura en el sector de agua potable y saneamiento. Para estos propósitos, la Conagua, en coordinación con otros actores estatales y municipales, realiza inversiones a través de diferentes programas.

Las inversiones para 2010 fueron de alrededor de 765 millones de dólares para agua potable y de 1.270 para saneamiento. Por su parte, para 2011 la inversión alcanzó 754 millones en agua potable y 1.805 en saneamiento. En 2012, se ejecutaron 906 y 1.942 millones respectivamente, lo que muestra una tendencia ascendente de las inversiones. Debe destacarse que las mayores inversiones en saneamiento en los años 2011 y 2012 se explican por un aumento sustancial en la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales. Para el periodo 2014-2018, se prevé una inversión que supere los 20 mil millones de dólares, muy significativa en comparación con el registro histórico.

En un país de estructura federal, la complementariedad y sinergia entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal es esencial, y ese ha sido el caso de México desde hace más de 20 años. En efecto, uno de los programas de mayor tradición es el denominado Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU), creado en 1990 para el financiamiento de obras del sector. En este programa se establecen los criterios de elegibilidad, y la mezcla de recursos, sea federal, estatal, municipal, del organismo operador (generación interna de caja) y el porcentaje de crédito, los cuales en su origen variaban en porcentajes dependiendo del grado de marginalidad del municipio y según el componente o servicio que se deseaba privilegiar (agua potable, alcantarillado o tratamiento de aguas residuales). Este arreglo matricial, relativamente simple, permitió claridad y transparencia en los recursos por erogar.

Después de haberse concluido con el PNH 2007-2012, la Conagua presentó en 2014 el nuevo PNH al 2018, en el cual incorpora aspectos de relevancia en materia de saneamiento, como la ampliación de coberturas y el tratamiento de aguas residuales, así como la creación de organismos metropolitanos para el suministro del servicio de drenaje y el fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el manejo integral del agua.<sup>7</sup>

## **Los Principios de la Ley**

Entre los principios que dan cuenta de su modernidad, la ley incorpora el acceso al agua como derecho humano fundamental; la publicidad de las aguas; la gestión integral y la cuenca hidrográfica como unidad de gestión; la participación, eficiencia, equidad y sostenibilidad; la conservación —que prevalece sobre cualquier interés económico o social— y, vinculado a la misma, la contribución solidaria de los usuarios con ese fin; y la soberanía, seguridad nacional y su consideración como instrumento de paz entre las naciones.

La normativa contempla una compleja arquitectura institucional para la gestión de las aguas, con principios propios, múltiples autoridades, órganos y un deslinde de competencias que no resulta del todo claro. Son principios específicos de la organización institucional la desconcentración, descentralización, eficiencia y eficacia administrativa; la participación ciudadana; la corresponsabilidad en la toma de decisiones; la cooperación interinstitucional y la flexibilidad con respecto a las necesidades regionales y locales.

La legislación no constituye más que uno de los elementos dentro de la línea política planificación-legislación-administración-gestión-aprovechamiento o manejo que debe concurrir para una buena gobernabilidad de las aguas. Desde este punto de vista, el enfoque exclusivamente legal muestra evidentes limitaciones y constituye una ingenuidad pensar que la solución de los complejos problemas estructurales que determinan los múltiples aspectos económicos, sociales, políticos y ambientales de la gestión de los recursos hídricos pueden provenir exclusivamente de la adopción de un nuevo texto legal.



La Ley de Aguas Nacionales establece que los consejos de cuenca son órganos colegiados de integración mixta para la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca o región hidrológica. De acuerdo con la ley son instancias de apoyo, concertación, consulta y asesoría entre la Conagua y los diferentes usuarios del agua a nivel nacional. En ellos convergen los tres órdenes de gobierno, los usuarios, particulares y las organizaciones de la sociedad.

De igual manera, la ley establece la coordinación de los tres niveles de gobierno para el manejo del agua, saneamiento y alcantarillado, sin embargo es un tema muy complicado por lo que debemos tomar cuenta el crecimiento de las zonas urbanas que cada día requieren más y más agua, por lo que resulta de gran interés la actualización de la ley en base a ese crecimiento de las zonas urbanas tanto de población como de grandes empresas, las cuales requieren una gran cantidad de agua y del desecho de aguas residuales.

Es por ello que, debe existir una coordinación entre los niveles de gobierno, las cuencas hidrológicas, pero además una coordinación que priorice en sus políticas públicas las zonas metropolitanas de nuestro país.

Actualmente, el modelo hídrico que se aplica para manejar los procesos del recurso agua relacionados con el abastecimiento de agua, el drenaje urbano y el saneamiento de las aguas residuales, en las grandes ciudades o **zonas metropolitanas**, resulta ser obsoleto ya que los servicios se han manejado en forma individual sin contemplar las interrelaciones que existen entre ellos.

Además, se puede decir que los servicios de agua potable, drenaje urbano y saneamiento de las ciudades deberían tener un equilibrio en sus niveles de cobertura, situación que no ocurre ya que los organismos encargados de su administración no contemplan la interrelación que existe entre los tres servicios. Lo anterior ha traído como consecuencia una problemática muy compleja en el manejo y dotación de los servicios de agua, en especial, en las grandes ciudades donde se concentran usuarios domésticos e industriales de gran magnitud y que demandan volúmenes considerables de agua para satisfacer sus necesidades hídricas.<sup>8</sup>

Esto quiere decir que, además de la estructura administrativa que existe en la regulación legal, debemos contemplar acciones de coordinación a través de las zonas metropolitanas, que como lo mencionamos con anterioridad, cada día son más grandes y requieren de acciones de coordinación más estructuradas y con mayor atención.

## **Zonas Metropolitanas**

En México y en el mundo no ha dejado de crecer la población de las metrópolis. Algunas han alcanzado grandes dimensiones, lo que ha generado nuevos fenómenos y enormes desafíos en términos de provisión de servicios, movilidad, conectividad, vivienda, empleo, seguridad y medioambiente, por citar algunos.

El fenómeno metropolitano es de tal relevancia en nuestro país, que por cuarta ocasión el Grupo Interinstitucional, integrado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), ha realizado un ejercicio para delimitar las zonas metropolitanas. Los ejercicios anteriores (2000, 2005 y 2010), y este último del 2015, se han basado en fuentes de información estadística y geográfica censal disponible para el ámbito municipal.

La metropolización de los centros urbanos precisa de políticas públicas específicas, diferentes en cada zona metropolitana. En función de su gran importancia, el primer presupuesto para el financiamiento de obras metropolitanas se asignó en 2006, enteramente al valle de México. A partir de las reglas de operación del Fondo Metropolitano emitidas dos años después, se hizo alusión directa a la delimitación de zonas metropolitanas elaborada por el Grupo Interinstitucional, del que entonces formaba parte la Secretaría de Desarrollo Social. En

esa oportunidad el Fondo asignó recursos únicamente a siete zonas, y desde ese momento ha ido en aumento el número de zonas metropolitanas que solicitan y reciben los apoyos financieros.

Los resultados de este trabajo interinstitucional indican que el número de zonas metropolitanas aumentó de 59 en 2010 a 74 en 2015. La población residente pasó de 63.8 millones a 75.1 millones, lo que representó el 56.8 y 62.8 por ciento de la población nacional, respectivamente. En esos cinco años las zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes se incrementaron de 11 a 13.

Las metrópolis constituyen un enorme activo para el desarrollo nacional, un reto para el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano e implican un gran desafío para entender y atender su vulnerabilidad ante desastres provocados por fenómenos naturales y antropogénicos. Tenemos la certeza de que el presente ejercicio es clave para la planeación metropolitana en un contexto normativo novedoso ante la publicación en 2016 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los retos asumidos por México en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 y de la Nueva Agenda Urbana. No hay duda de que la población metropolitana seguirá creciendo y que el ordenamiento territorial y las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno deberán implementar medidas efectivas para garantizar su bienestar.

La metrópoli es un espacio donde se tiene capital humano, acceso a oportunidades laborales, educativas, de atención a la salud, a recursos e infraestructura; sin embargo, existe la urbanización que se expande, que ocupa espacios de manera selectiva, zonas exclusivas para la población de mayores ingresos, en contraste con las zonas donde hay pobreza, carencia de servicios e infraestructura; una urbe que crece en razón de la lógica del mercado inmobiliario, donde se da la segregación espacial por la apropiación del espacio público, con problemáticas como la inseguridad, estrés, transporte público deficiente, contaminación, **abastecimiento de agua inequitativo**, congestionamientos vehiculares, una distribución desigual del ingreso y de las oportunidades.

Por lo tanto, es necesario la organización y participación de los usuarios en las políticas hídricas, pero además es necesario la coordinación e integración de las zonas metropolitanas del país, como un modelo de organización que permita un mejor resultado en las funciones de los organismos encargados de la dotación, alcantarillado y saneamiento del agua.

Asimismo, al considerar los argumentos vertidos con anterioridad y el problema que tiene el Estado en brindar servicios públicos de calidad, la aplicación de políticas públicas encaminadas a mejorar las condiciones en las cuales se genera la distribución, captación de aguas residuales y su posterior saneamiento, deben integrar un modelo de participación a través de programas en los cuales se integren objetivos con prioridad de atención a la población, con las diferentes formas administrativas de responsabilidad en el tema del agua, pero además aplicar esas políticas públicas dando la importancia debida a las zonas metropolitanas del país.

Debido a lo anteriormente expuesto, proponemos las siguientes reformas: adición a los artículos 3, 14 Bis, 14 Bis 5 y 15 Bis 1. Y para tener más claro dichas modificaciones presentamos un cuadro comparativo de la ley vigente y las reformas que se pretenden realizar.

En mérito de lo fundado y motivado, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforman el artículo 14 Bis, párrafo primero, 14 Bis 5 y 15, párrafo tercero; y se adiciona al artículo 3 la fracción LXVII, de la Ley de Aguas Nacionales**

**Artículo Único.** Se reforman el artículo 14 Bis, párrafo primero, 14 Bis 5 y 15 párrafo tercero; y se adiciona al artículo 3 la fracción LXVII, de la Ley de Aguas Nacionales, para quedar como sigue:

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. a LXIV. ...

LXV. “Zona de veda”: Aquellas áreas específicas de las regiones hidrológicas, cuencas hidrológicas o acuíferos, en las cuales no se autorizan aprovechamientos de agua adicionales a los establecidos legalmente y éstos se controlan mediante reglamentos específicos, en virtud del deterioro del agua en cantidad o calidad, por la afectación a la sustentabilidad hidrológica, o por el daño a cuerpos de agua superficiales o subterráneos;

LXVI. “Zonas Marinas Mexicanas”: Las que clasifica como tales la Ley Federal del Mar; y

**LXVII. Zonas Metropolitanas: centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional.**

...

**Artículo 14 Bis.** “La Comisión”, conjuntamente con los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, los organismos de cuenca, los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, promoverá y facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica, **atendiendo de manera prioritaria las Zonas Metropolitanas del país.**

...

...

I. a V. ...

**Artículo 14 Bis 5.** ...

I. a XII. ...

XIII. El Ejecutivo federal promoverá que las **entidades federativas**, los municipios y **las alcaldías de la Ciudad de México**, a través de sus órganos competentes y arreglos institucionales que éstos determinen, se hagan responsables de la gestión de las aguas nacionales en cantidad y calidad que tengan asignadas, concesionadas o bajo su administración y custodia y de la prestación de los servicios hidráulicos; el Ejecutivo federal brindará facilidades y apoyo para la creación o mejoramiento de órganos estatales competentes que posibiliten la instrumentación de lo dispuesto en la presente fracción, **así como aplicar políticas públicas priorizando, las Zonas Metropolitanas del país.**

XIV. a XXII. ...

...

**Artículo 15.** ...

I. a X. ...

...

La planificación y programación nacional hídrica y de las cuencas se sustentará en una red integrada por el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del Agua a cargo de “la Comisión” y los Sistemas Regionales de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del Agua, cuya creación y desarrollo será apoyada por “la Comisión” y los Organismos de Cuenca. **Tomando en consideración las Zonas Metropolitanas del país, en la planeación y aplicación de programas en el abastecimiento, alcantarillado y saneamiento del agua.**

### Transitorio

**Único.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### Notas

1 <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/EradicationOfHungerAndMalnutrition.aspx>

2 <http://appweb.cndh.org.mx/derechoagua/archivos/contenido/CPEUM/E1.pdf>

3 Derechos hacia el final, buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento, Catarina de Albuquerque, Relatora Especial de las Naciones Unidas.

4 [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000185432\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000185432_spa)

5 [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml)

6 <http://www.agroambient.gva.es/documents/163005665/163975683/UA-Gobernanza+del+agua+y+ODS+2030.pdf/125b6279-5952-4f9e-a556-0dde12dbc346>

7 Políticas e institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe. Franz Rojas Ortuste. Cepal, Naciones Unidas.2014.

8 Problemática del recurso agua en grandes ciudades: zona metropolitana del valle de México, Agustín F. Breña Puyol, José A. Breña Naranjo UAM-I, Depto. de Ingeniería de Procesos e Hidráulica, 2009.

9 Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Primera edición: febrero 2018.

Dado en la Cámara de Diputados, a 29 de abril de 2019.

Diputada Carolina García Aguilar (rúbrica)