

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 14 BIS 7 DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE EUGENIO RUSSO SALIDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El que suscribe, diputado federal Jorge Eugenio Russo Salido, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 14 Bis 7 a la Ley de Aguas Nacionales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como propósito fundamental regular de forma adecuada los trasvases intercuenas para evitar desequilibrios hidrológicos y medioambientales en las mismas, respetando lo que establece la Ley de Aguas Nacionales vigente en su artículo 14 Bis 5, fracción segunda, en el sentido de que “la gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrológica es la base de la política hídrica nacional”, así como lo que contempla la fracción X del mismo artículo “La gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, se sustenta en el uso múltiple y sustentable de las aguas y la interrelación que existe entre los recursos hídricos con el aire, el suelo, flora, fauna, otros recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas que son vitales para el agua.”

En este tenor, se advierte que la actual Ley de Aguas Nacionales es omisa al regular los trasvases intercuenas. Dicha norma, en su artículo 14 Bis 5, fracción VI, se limita a establecer lo siguiente: “VI. Los usos del agua en las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos y **los trasvases entre cuencas, deben ser regulados por el Estado** .” No obstante, actualmente no existe regulación alguna establecida por el Estado mexicano. Por lo tanto, es necesario establecer los parámetros normativos que de manera excepcional permitan la existencia de trasvases. Se expone que esto debe ser de manera excepcional ya que en la mayoría de los casos existen graves consecuencias hidrológicas y medioambientales con los desvíos de aguas entre cuencas. La experiencia nacional e internacional así lo indica. Basta ver los efectos que se han suscitado en el centro del país para abastecer a la creciente Ciudad de México; los efectos en Tamaulipas con el acueducto a Monterrey; los efectos en España, especialmente los relacionados con el trasvase del Río Ebro; así como los efectos en el oeste de Estados Unidos por los desvíos del Río Colorado.

Específicamente, en la actualidad existe un grave conflicto en el estado de Sonora, por la incorrecta planeación, construcción y operación del Acueducto Independencia, que genera un desequilibrio en la cuenca del Río Yaqui, afectando a los habitantes de dicha cuenca y en especial a la Comunidad Indígena Yaqui, a pesar de existir alternativas sustentables que han sido ignoradas hasta la fecha, tales como la desalación de agua de mar, desalación de aguas de pozos salobres (ceranos a las costas), el tratamiento de aguas residuales para el intercambio por aguas de primer uso, así como el reordenamiento de la cuenca del Río Sonora.¹

La falta de normatividad ha generado decisiones arbitrarias en el pasado, las cuales se han implementado sin estudios adecuados de impacto ambiental, y sin las autorizaciones en la misma materia. La ausencia de reglas claras abre un espacio para la corrupción y la discrecionalidad en las decisiones y políticas públicas. Las consecuencias de estas políticas y decisiones tienen efectos irreversibles e irreparables en algunos casos, por tratarse de serios efectos medioambientales. Por ello, deben existir parámetros técnicos y normativos precisos y claros para eliminar la discrecionalidad de la autoridad del agua.

Los criterios y parámetros a seguir deben sustentarse científica y jurídicamente para evitar daños a los ecosistemas. Resulta importante al respecto citar la **opinión de la Primera Sala de la Suprema Corte de**

Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 269/2013,² donde esencialmente se contempla lo siguiente respecto a los posibles efectos negativos de los trasvases y los elementos que deben tomarse en cuenta antes de autorizar una medida como esta:

“El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (ratificado por México en 1996) establece, en su artículo 11, el derecho a un Medio Ambiente Sano destacando que:

“Artículo 11:

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.”

...debe tomar en cuenta precisamente la sustentabilidad del recurso hídrico y las consecuencias ambientales derivadas de un trasvase, puesto que existen estudios que coinciden en establecer, en términos generales, factores relevantes, como son:

- La cesión del agua de una cuenca a otra altera todo el complejo sistema de factores físicos, biológicos y de uso humano del territorio. Así, se modifica la calidad biológica del agua, se afecta el régimen hídrico de los ríos, se alteran las condiciones ecológicas de grandes extensiones de terreno, se afectan importantes factores ambientales: culturales, paisajes y ecosistemas que derivan de una adaptación a lo largo del tiempo; y se ven disminuidos los caudales circulantes en la cuenca cedente.
- Lo anterior puede poner en riesgo la atención de las necesidades humanas, actuales y futuras, con la prioridad y garantía de abastecimiento necesarias, y las ambientales, tanto en ámbitos terrestres como acuáticos, en cauces, márgenes, humedales y estuarios.
- En consecuencia, en términos generales los trasvases sólo pueden ser justificados por razones socioeconómicas.
- Los proyectos de trasvases de agua requieren largos periodos de estudio con grandes inversiones en diseño y planeación, que incluyan información detallada sobre todos los aspectos que se involucran, incluyendo el impacto ambiental.

Al respecto, conviene citar los artículos 3, 7 y 7 Bis de la Ley de Aguas Nacionales:

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

(...)

XVI. “Cuenca hidrológica”: Es la unidad del territorio, diferenciada de otras unidades, normalmente delimitada por un parte aguas o divisoria de las aguas -aquella línea poligonal formada por los puntos de mayor elevación en dicha unidad-, en donde ocurre el agua en distintas formas, y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red hidrográfica de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aun sin que desemboquen en el mar. En dicho espacio delimitado por una diversidad topográfica, coexisten los recursos agua, suelo, flora, fauna, otros recursos naturales relacionados con éstos y el medio ambiente. La cuenca hidrológica conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad

de gestión de los recursos hídricos. La cuenca hidrológica está a su vez integrada por subcuencas y estas últimas están integradas por microcuencas.

Para los fines de esta Ley, se considera como:

Artículo 7. Se declara de utilidad pública:

I. La gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, como prioridad y asunto de seguridad nacional (...)

Artículo 7 Bis. Se declara de interés público:

V. La atención prioritaria de la problemática hídrica en las localidades, acuíferos, cuencas hidrológicas y regiones hidrológicas con escasez del recurso (...)"

De conformidad con la normativa nacional citada, es evidente que los trasvases no están prohibidos. No obstante, dado que cualquier decisión relacionada con las cuencas es de interés público, la autorización de un trasvase debe justificar razonablemente la utilidad pública en cada caso concreto, considerando la posible afectación al derecho al medio ambiente. Para ello, podrá tomarse en cuenta una serie de elementos, tales como:

- Un estudio de las cuencas más cercanas al lugar en que se trasladará el agua.
- Evaluar la posibilidad de regenerar el agua en una misma cuenca o de sacrificar otros usos, distintos al público urbano y que se encuentren por debajo en el orden de prelación de la Ley de Aguas Nacionales.
- Un estudio de la afectación ecológica que se tendrá en la cuenca potencialmente donante, así como de la determinación clara si en dicha cuenca está abasteciendo otras poblaciones para consumo doméstico y si el trasvase podrá afectar dicha disposición.

En ese sentido, para el otorgamiento de una concesión o asignación de los volúmenes de agua que se obtengan a través de un trasvase, la autoridad deberá demostrar que falta agua en la zona receptora y que sobra en la cuenca cedente, así como la razonabilidad del trasvase frente a otras posibilidades para abastecer a una comunidad con agua con fines domésticos...

De esta forma, en todo momento conviene tener presente que el derecho al agua para uso doméstico tiene que ser sustentable. De no cumplirse con un estándar estricto para los trasvases, se estaría poniendo en riesgo la sustentabilidad del agua, puesto que difícilmente se regenerará el agua de una cuenca donante, con lo cual eventualmente ese recurso será insuficiente.

De todo lo anterior se obtiene que el Estado, para determinar si otorga o no una nueva concesión o asignación en materia de agua, debe tomar en cuenta integralmente una serie de elementos, a fin de emitir una determinación compatible y adecuada, que garantice una distribución equitativa de este recurso natural, cuide de su conservación, logre el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, que son los principios establecidos en los artículos 4o. y 27 constitucionales."

En este mismo sentido existen recomendaciones establecidas como parámetros antes de considerar la autorización de un trasvase intercuenas, desarrolladas por el **Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Fund WWF)** Organización No Gubernamental que se fundó en Suiza en 1961, misma que en su estudio científico denominado "**Trasvases: Del Mito a la Realidad, Trasvases Intercuenas y Escasez de Agua**",³ estableció lo siguiente:

1. Antes de comisionarse un IBT (Trasvase Intercuencas), debería hacerse una evaluación exhaustiva de todas las alternativas disponibles para el abastecimiento de agua requerido por la cuenca propuesta como receptora. ¿Puede asegurarse el suministro mediante una gestión de la demanda, reciclado del agua, recogida de agua de lluvia, etc., antes de considerar inversiones en infraestructuras de considerable magnitud (y coste) con los consabidos impactos medioambientales y sociales?

2. Realizar un análisis coste-beneficio de los probables impactos del IBT tanto sobre la cuenca cedente como la receptora, teniendo en cuenta de todas las implicaciones medioambientales, sociales y económicas.

3. Asegurarse de que se han entendido claramente los riesgos asociados al IBT propuesto (medioambientales, sociales y económicos), y que, si el proyecto sigue adelante, se toman medidas adecuadas para controlar y minimizar los riesgos.

4. Antes de tomar una decisión sobre el posible IBT (y, por supuesto, antes de que éste sea un hecho consumado), consultar a quienes directa o indirectamente puedan verse afectados. Asegurarse de que comprenden todo el contexto y darles la oportunidad de expresar sus opiniones sobre el coste, los beneficios y los riesgos.

Asimismo, este organismo de reconocimiento internacional, recomienda que la consideración de un trasvase debe ser siempre la última opción, luego de analizar e implementar a conciencia otras alternativas básicas. Véase a continuación lo que recomienda específicamente dicho ente no gubernamental:⁴

“Antes de aplicar soluciones basadas en obras hidráulicas a problemas regionales de escasez de agua, habría que pensar en estudiar alternativas a los IBT. Dichas alternativas pueden hacer posible que la construcción del IBT se aplase hasta varios años más tarde, o quizá que se evite definitivamente. La experiencia a escala global demuestra que con excesiva frecuencia se decide proceder a la realización de un IBT antes de que se hayan estudiado exhaustivamente las alternativas. Aun cuando estas alternativas puedan implicar más tiempo de análisis y de ejecución, representan una inversión acertada si con ellas se evitan los costes medioambientales, sociales y económicos del IBT típico.

A la hora de proceder a examinar las alternativas a un IBT, WWF recomienda el siguiente enfoque sistemático y por pasos... lo ideal es que estas opciones se consideren a nivel de cuenca fluvial, mediante un proceso integrado de planificación. Las alternativas deben considerarse en el orden siguiente:

1. Reducir la demanda de agua;
2. Reutilizar las aguas residuales depuradas; y sólo después de esto,
3. Complementar el suministro de agua; y sólo después de esto,

4. Considerar el trasvase como la última opción.”

Las recomendaciones anteriores tienen sustento, lógico, científico y jurídico. Son elementos esenciales que deben incorporarse en la Ley de Aguas Nacionales, para evitar los desequilibrios hidrológicos y medioambientales.

En adición a las recomendaciones anteriores, debe tomarse en cuenta, además, los casos particulares de ciudades que se encuentran en estados costeros, donde la implementación de tecnologías como la desalación de agua de mar y desalación de aguas de pozos salobres (ceranos a las costas) deben también ser consideradas antes de implementar un trasvase intercuenas. La tecnología actual permite que los procesos de desalación

tanto de agua de mar como de pozos salobres se realicen de manera sustentable, por ello son preferibles a los trasvases intercuenas. Adicionalmente, la disponibilidad de agua como resultado de la desalación es confiable y permanente, en cambio, la disponibilidad de agua producto de un trasvase está condicionada a factores hidrológicos y medioambientales sobre los cuales no se puede tener plena certeza ni control.

Siguiendo los parámetros incluidos en esta iniciativa se logra que las decisiones públicas dejen de ser discrecionales y se apoyen en criterios científicos que buscan la sustentabilidad medioambiental, condicionante básica y sine qua non para poder gozar de otros derechos humanos como la alimentación y el agua para consumo doméstico.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona el artículo 14 Bis 7 a la Ley de Aguas Nacionales

Único: Se adiciona el artículo 14 Bis 7 a la Ley de Aguas Nacionales para quedar redactado como sigue:

Artículo 14 Bis 7. Los principios y condicionantes previas que regirán para otorgar o negar la autorización de un trasvase entre cuencas hidrológicas serán los siguientes:

- I. Evaluar la posibilidad de regenerar el agua en la misma cuenca receptora o de sacrificar otros usos en ella, distintos al público urbano y que se encuentren por debajo en el orden de prelación conforme a esta ley y otras disposiciones aplicables.
- II. Mejorar la eficiencia de la infraestructura de distribución del agua en la cuenca receptora y buscar otras alternativas como la recogida de agua de lluvias, o disminución de la demanda mediante una mejor cultura del cuidado del agua, entre otras.
- III. En los casos particulares de ciudades que se encuentran en estados costeros, deberá considerarse preferentemente la implementación de tecnologías como la desalación de agua de mar y desalación de aguas de pozos salobres (cerca de las costas), ya que esta alternativa aumenta la disponibilidad del recurso hídrico sin sacrificar otras fuentes naturales.
- IV. Solo en el caso de que las alternativas anteriores no sean posibles materialmente, se continuará con el análisis de trasvase propuesto, debiendo tomar en cuenta los siguientes criterios y condiciones:
 - a. La autoridad deberá demostrar que efectivamente falta agua en la zona receptora y que sobra en la cuenca cedente, así como la razonabilidad del trasvase frente a otras posibilidades.
 - b. La autorización de un trasvase debe estar siempre condicionada a la disponibilidad efectiva del recurso hídrico y a la sustentabilidad de la cuenca cedente ya que inclusive el derecho al agua para uso doméstico tiene que ser sustentable. De no cumplirse con un estándar estricto para los trasvases, se estaría poniendo en riesgo la sustentabilidad del agua, puesto que difícilmente se regenerará el agua de una cuenca donante, con lo cual eventualmente ese recurso será insuficiente aun para la cuenca receptora.
 - c. Deberá realizarse un minucioso estudio de la afectación ecológica que se tendrá en la cuenca potencialmente donante, así como de la determinación clara si en dicha cuenca está abasteciendo otras poblaciones para consumo doméstico y si el trasvase podrá afectar dicha disposición o la de otros usos.

d. Deberá realizarse un estudio de disponibilidad efectiva en otras cuencas más cercanas al lugar en que se trasladará el agua.

e. Deberá realizarse un análisis costo-beneficio de los probables impactos del trasvase tanto sobre la cuenca cedente como la receptora, teniendo en cuenta todas las implicaciones medioambientales, sociales y económicas.

f. Deberá asegurarse de que se han entendido claramente los riesgos asociados al trasvase entre cuencas propuesto (medioambientales, sociales y económicos), y que, si el proyecto sigue adelante, se toman medidas adecuadas para controlar y minimizar los riesgos.

g. Antes de tomar una decisión sobre el posible trasvase entre cuencas, consultar a quienes directa o indirectamente puedan verse afectados y asegurarse de que comprenden todo el contexto y darles la oportunidad de expresar sus opiniones sobre el costo, los beneficios y los riesgos.

Artículos Transitorios

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

Segundo : Los proyectos de trasvases que actualmente se encuentren en análisis deberán resolverse conforme a lo criterios establecidos en el presente decreto.

Notas

1 Existen 8 juicios de amparo y 2 controversias constitucionales promovidos por productores agrícolas, un ejido, Tribu Yaqui y Municipios de Cajeme y San Ignacio Rio Muerto, en contra de dicha obra. En todos los 8 juicios de amparo se concedió el amparo por violación al derecho de audiencia de los quejosos. En las dos controversias constitucionales se resolvieron fundadas por violación al derecho de audiencia de los Municipios actores. Los expedientes son los siguientes.

- Expedientes del Juzgado Octavo de Distrito en Ciudad Obregón, Sonora: 863/2010, 865/2010, 892/2010, 1021/2010, 1206/2010, 254/2012, 603/2014
- Expediente del Juzgado Décimo de Distrito en Hermosillo Sonora: 461/2011
- Controversias Constitucionales resueltas por la Primera Sala de la SCJN: 94/2012 y 109/2012.

2 Expediente 269/2013 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivado del expediente de origen 863/2010 del Juzgado Octavo de Distrito con residencia en Ciudad Obregón, Sonora. Páginas 138 a 155 de la versión pública de la sentencia.

3 “Trasvases: Del Mito a la Realidad, Trasvases Intercuencas y Escasez de Agua”, publicado por el Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Fund WWF) , Traducción al Castellano por Juan Seco, página 15.

4 Ídem, página 36.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados. Ciudad de México, a 3 de octubre de 2019.

Diputado Jorge Eugenio Russo Salido (rúbrica)