

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LAS LEYES GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Y DE AGUAS NACIONALES, A CARGO DE LA DIPUTADA ANA PRISCILA GONZÁLEZ GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La que suscribe, Ana Priscila González García, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto 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 consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a las Leyes General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y de Aguas Nacionales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

México es uno de los países signatarios en los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que se constituye como un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, y que tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

La agenda plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con 169 metas que abarcan las esferas económica, social y ambiental; al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.¹

México ha mostrado un constante interés en implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso la actual administración ha refrendado su compromiso en la implementación de la Agenda 2030 en pro del bienestar de las mexicanas y los mexicanos.²

En este sentido y respecto al tema del agua y los derechos humanos, el país tiene un gran reto, sobre todo considerando lo que establece el objetivo 6:

Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

Así, se establecen como metas específicas, entre otras, las siguientes:³

- Lograr el acceso universal y equitativo al agua potable segura y asequible para todos.
- Mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.
- Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.
- Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y saneamiento.

No obstante, la actividad industrial, el crecimiento de la población y la contaminación de los ríos están debilitando los recursos del agua. En México, 12 millones de personas carecen de acceso a agua potable, 102 de los 653 acuíferos de la nación se encuentran sobreexplotados, 46 por ciento del vital líquido se pierde por fugas en las redes de abastecimiento y 80 por ciento de los cuerpos de agua del país presenta algún tipo de contaminación por descargas industriales.⁴

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el documento *Estudio sobre protección de ríos, lagos y acuíferos desde la perspectiva de los derechos humanos*,⁵ proporciona los siguientes datos alarmantes de la situación de los recursos hídricos en el país:

1. La disponibilidad de agua renovable per cápita se redujo en 2015 a 3 mil 338 metros cúbicos por habitante al año, cuando en 1950 era de 18 mil 35.
2. 9.08 millones de habitantes no tienen acceso a agua segura para su salud.
3. 1.5 millones de indígenas no tiene servicio de agua entubada en la vivienda y 3.2 millones carecen de drenaje.
4. Sólo se sanea 35.36 por ciento de aguas residuales.
5. Cada segundo se vierten a las redes de descarga y cuerpos de agua 89.2 metros cúbicos por segundo de aguas contaminadas sin tratamiento alguno.
6. Se vierten 138.74 metros cúbicos por segundo de aguas residuales de origen industrial a cuerpos de aguas.
7. 54 por ciento de las aguas negras se descargan en ríos o arroyos;
8. Más de 70 por ciento de los ríos, lagos y presas está con algún grado de contaminación.
9. Se incrementa la cifra de acuíferos sobreexplotados, actualmente son 144.

El documento citado menciona que hoy el país presenta un grave problema con la contaminación de nuestros cuerpos de agua; las descargas de aguas residuales, entendiendo ésta como la incorporación al agua de materias extrañas, microorganismos, productos químicos, residuos industriales y de otros tipos, o aguas residuales,⁶ deterioran la calidad del agua, afectan los ecosistemas que dependen directamente de ella, disminuye la disponibilidad del agua y se puede tornar en un problema muy grave de salud pública.

También se mencionan los casos emblemáticos que en el país tenemos de ríos contaminados. A continuación se transcriben extractos del estudio:

1. Río Atoyac

La contaminación del río Atoyac, sobre todo por desechos industriales, afecta a más de 2 millones 300 mil pobladores de 22 municipios del estado de Puebla y 28 municipios de Tlaxcala; lo que significa el 40 por ciento del total de la población en la primera entidad. Cuando no hay inspecciones de las autoridades a desagües y plantas de tratamiento, se tienen las descargas residuales al aire libre y por al menos mil industrias que no cuentan con plantas de tratamiento o no funcionan adecuadamente, y ello ha ocasionado que este afluente tenga al menos 25 sustancias nocivas y sea un foco de infección para las enfermedades como hepatitis, cáncer y cólera (e-digital, 2016).

Entre las causas de contaminación se encuentran las descargas de compañías textiles, alimenticias, químicas y petroquímicas, de bebidas, metalmecánicas, automotrices y de autopartes y productoras de papel;

...

De acuerdo con el estudio de riesgo sanitario ambiental, y debido a que el agua del río Atoyac desde su inicio es afectado por las aguas residuales, se considera que constituyen un peligro para la salud pública, principalmente

debido a que las características de los contaminantes favorecen su distribución en los diferentes compartimientos ambientales (atmósfera, suelo, productos agrícolas y agropecuarios), lo que lo que conlleva daños en la preservación del ecosistema, afectación de los usos del agua y a otros recursos susceptibles de ser aprovechados (pesca y recreación, entre otros), así como al deterioro en la calidad de vida de los residentes.

...

Esta situación ya ha sido denunciada en diversos foros e incluso ante el Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA) en marzo de 2006, en donde se resolvió: “reconocer la responsabilidad de las industrias que descargan sus aguas al río Atoyac; reconocer la omisión y negligencia de las instituciones gubernamentales locales, estatales y federales al no efectuar los controles debidos a los vertimientos de estas industrias, violando así la legislación mexicana; y exhortar al grupo de empresas contaminantes a comprometerse, conjuntamente con la autoridad ambiental y las organizaciones civiles, en el diseño y la puesta en marcha de un plan de rehabilitación de la cuenca del río Atoyac” (TLA, 2006).⁷

2. Río Lerma

Otra contaminación que merece toda la atención es la del curso alto del río Lerma, que forma parte de la cuenca alta del río Lerma (la segunda cuenca más importante de México) se localiza en el estado de México y comprende aproximadamente 50 kilómetros desde las lagunas de Almoloya del Río hasta 9 kilómetros aguas abajo de la presa José Antonio Alzate. Es una región altamente activa con importantes niveles de producción agrícola y un acelerado crecimiento industrial y agrícola, lo que ha resultado en una sobreexplotación del agua subterránea y la contaminación de sus cuerpos de agua superficiales por aguas residuales industriales de aproximadamente 2 500 industrias y casi 30 municipios que vierten sus aguas residuales y municipales no tratadas, así como por efluentes de actividades.⁸

3. Río Santiago

Un tercer ejemplo emblemático es el caso del Río Grande de Santiago. Desde 2002, los habitantes de El Salto y Juanacatlán, Jalisco, han denunciado la contaminación del río por las descargas industriales y de las aguas residuales de la ciudad de Guadalajara, así como el aumento de enfermedades y la disminución de su calidad de vida. En 2007 se presentó ante el TLA el caso del deterioro y contaminación del Río Grande de Santiago y la situación de riesgo que conlleva para la salud de los habitantes de la zona. Durante el periodo 2004-2009 se reportaron en la zona de estudio descargas al agua de níquel, cromo, plomo, arsénico, cadmio, mercurio y cianuro de forma sostenida, y de manera muy esporádica tricloroetileno, dibutilftalato, formaldehído, cloruro de metileno, fenol, piridina y cloroformo. El número de industrias en la zona que reportaron como mínimo una sustancia en al menos uno de los años del periodo fue de entre 208 y 233. Esto ha traído una mayor incidencia de enfermedades de los habitantes de los márgenes de la corriente y aunque no es fácil mostrar un principio de causalidad y se observa que la incidencia de enfermedad es mayor que en los municipios cercanos (Arellano-Aguilar, y otros, 2012).⁹

El pasado 27 de enero se cumplieron 11 años de que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Jalisco emitiera la recomendación número 1/2009, por la violación de los derechos humanos a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a la salud, al agua, a la alimentación, al patrimonio, a la legalidad, a la seguridad social y al desarrollo sustentable como consecuencia de la contaminación del río Santiago.

No obstante, la contaminación en el río Santiago sigue siendo una realidad.

Desde el Congreso de la Unión, este caso ha sido emblemático y se han realizado diversas acciones tendentes a exhortar a las autoridades correspondientes para que atiendan la grave problemática de contaminación del río y que redunde en la violación de derechos humanos de los habitantes de la zona.

En respuesta a estas acciones, el 5 de marzo de 2019, la Secretaría de Gobernación remitió a la Cámara de Diputados la contestación a un punto de acuerdo, aprobado por ésta, para exhortar a la Conagua a trabajar de manera coordinada y urgente en acciones que permitan sanear el lago de Chapala y, en general, los ríos Lerma y Santiago.¹⁰

A través de dicha contestación, la Comisión Nacional del Agua reconoce la envergadura del problema, y que su resolución va más allá de poner a funcionar a su máxima capacidad todas las plantas de tratamiento para sanear los principales focos de contaminación, puesto que se requieren un programa estratégico que permita atacar el problema de raíz y que este se tenga un seguimiento adecuado.

Asimismo, la Comisión Nacional del Agua enumera algunas estrategias con sus líneas de acción, con el propósito de mitigar la degradación ambiental de dichos ríos, entre las que establece que es necesario **implementar un programa permanente de visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales y los límites máximos permisibles en las normas oficiales y permisos de descarga, incrementando la plantilla de inspectores ya sea, por cuenta de la Conagua o en coordinación con los municipios.**

Menciona que en las reuniones interinstitucionales para el cumplimiento de la macrorrecomendación de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, **ha sido petición constante de los municipios que se celebren convenios de coordinación con la Conagua para que se les deleguen facultades para realizar actos de inspección ante la falta de inspectores; sin embargo, la Ley de Aguas Nacionales y el Reglamento Interior de la Conagua, no prevén esa posibilidad por lo que es necesario que se realicen reformas a los ordenamientos para que se puedan celebrar acuerdos de coordinación** como sucede en otras materias como la fiscal.

Ante tal situación y la grave problemática de contaminación de nuestros ríos que redundan en la violación sistemática de derechos humanos a los pobladores de las zonas ribereñas, es indispensable reforzar nuestro marco normativo con la finalidad de cambiar las prácticas y dotar a las autoridades de las facultades necesarias y urgentes que se traduzcan en impedir estas conductas reiteradas.

El Estado debe asumir la responsabilidad de las políticas gubernamentales hídricas, sociales, ambientales y financieras. Debe garantizar los derechos humanos previstos en la constitución y esa es precisamente el objetivo de la presente iniciativa.

Las autoridades ambientales han señalado la imposibilidad de cumplir con sus funciones de vigilancia e inspección al no tener medios humanos suficientes para cumplir con sus atribuciones. Como ejemplo se cita el escrito de respuesta al Congreso de la Unión por la Comisión Nacional del Agua de fecha 5 de marzo y citado líneas arriba.

Concretamente, en el tema que estamos abordando que refiere a casos emblemáticos de contaminación de ríos, es necesario mejorar los mecanismos de inspección y descentralizar facultades, a través de la celebración de convenios o acuerdos de coordinación que se celebren entre la federación por conducto de la secretaría o sus órganos desconcentrados y los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno de la Ciudad de México, facultad que no estaba prevista por lo que respecta a los órganos desconcentrados y que llegan a imposibilitar o frenar la aplicación efectiva de la ley.

Asimismo, se considera importante según los principios de derecho ambiental, dotar también a las entidades federativas de la facultad de actuar ante el riesgo inminente de desequilibrio ecológico o daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o

para la salud pública. Hoy, esa facultad corresponde exclusivamente a la federación, no obstante debe considerarse que ante la posible gravedad del daño, las entidades federativas deben estar facultadas para actuar cautelarmente, garantizando avisar inmediatamente a la secretaría ante una posible solución efectiva y urgente que detenga el riesgo.

Si bien se está ampliando la facultad a otras autoridades, no se genera incertidumbre a los gobernados ni permite actuaciones arbitrarias de la autoridad, dado que las circunstancias que dan origen a la imposición de medidas se encuentran definidas en la propia ley, específicamente los conceptos de contaminación, desequilibrio ecológico, ecosistema y recurso natural, por lo que se acotaría la facultad discrecional cuya finalidad es la preservación y restauración del equilibrio ecológico así como la protección al ambiente. Además, su actuación debe encontrarse a los requisitos de fundamentación y motivación.

Sirve de fundamento a lo anterior la tesis jurisprudencial con número de registro 191694. **Equilibrio ecológico y protección al ambiente.** El artículo 170, fracción I, de la ley general relativa, que faculta a la autoridad administrativa para imponer una clausura temporal, parcial o total, no transgrede las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en el artículo 16 constitucional. Localización: [TA]; novena época; pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo XI, junio de 2000; página 25. P LXXXV/2000.

Por lo expuesto y fundado, me sirvo someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a las Leyes General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y de Aguas Nacionales, en materia de inspección y vigilancia

Primero. Se **reforman** el primer párrafo y las fracciones IV y IX del artículo 11, el primer párrafo del artículo 12 y el primero del artículo 161; y se **adiciona** un último párrafo al artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

Artículo 11. La federación, por conducto de la secretaría **ya sea por sí misma o a través de sus órganos desconcentrados**, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos de las entidades federativas, con la participación, en su caso, de sus municipios o demarcación territorial de la Ciudad de México, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:

I. ...

...

...

IV. La protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre, **así como** los recursos **hídricos** y forestales;

...

...

...

IX. La inspección y vigilancia del cumplimiento de esta ley, **las** disposiciones que de ella deriven y **los ordenamientos en materia de agua** .

...

...

Artículo 12. Para los efectos del artículo anterior, los convenios o acuerdos de coordinación que celebre la Federación, por conducto de la Secretaría **ya sea por sí misma o a través de sus órganos desconcentrados**, con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación, en su caso, de sus municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán sujetarse a las siguientes bases:

...

...

Artículo 161. La secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven, **pudiendo por sí misma o por conducto de sus órganos desconcentrados, celebrar convenios o acuerdos de coordinación con las entidades federativas para que estas asuman dichas facultades en el ámbito de su jurisdicción territorial.**

En las zonas marinas mexicanas la secretaría, por sí o por conducto de la Secretaría de Marina, realizará los actos de inspección, vigilancia y, en su caso, de imposición de sanciones por violaciones a las disposiciones de esta ley.

Artículo 170. ...

I. a III. ...

...

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, las entidades federativas podrán, fundando y motivando su actuar, ejecutar las medidas de seguridad a que se hace referencia a fin de evitar daño o deterioro grave al ambiente o a la población, informando de manera inmediata a la secretaría sobre las acciones emprendidas para la atención del asunto.

Segundo. Se **reforma** el segundo párrafo del artículo 85; y se **adicionan** una fracción XXXVI Bis al artículo 9 y una V Bis al artículo 86 de la Ley de Aguas Nacionales, para quedar como sigue:

Artículo 9. ...

...

...

...

...

...

I. a XXXVII. ...

XXXVI. Vigilar el cumplimiento y aplicación de la presente ley, interpretarla para efectos administrativos, aplicar las sanciones y ejercer los actos de autoridad en la materia que no estén reservados al Ejecutivo federal;

XXXVI Bis. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación con las entidades federativas y el gobierno de la Ciudad de México, para que estos últimos ejecuten determinados actos administrativos como pueden ser los de inspección y vigilancia relacionados con la prevención y control de la contaminación de las aguas y responsabilidad por el daño ambiental, en los términos de lo que establecen esta ley y otros instrumentos jurídicos aplicables;

XXXVII. a LIV. ...

Artículo 85. En concordancia con las fracciones VI y VII del artículo 7 de la presente ley, es fundamental que la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, a través de las instancias correspondientes, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, preserven las condiciones ecológicas del régimen hidrológico, a través de la promoción y ejecución de las medidas y acciones necesarias para proteger y conservar la calidad del agua, en los términos de ley.

El gobierno federal podrá **celebrar convenios o acuerdos de coordinación** y con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, para que estos últimos ejecuten determinados actos administrativos **como pueden ser los de inspección y vigilancia** relacionados con la prevención y control de la contaminación de las aguas y responsabilidad por el daño ambiental, en los términos de lo que establece esta ley y otros instrumentos jurídicos aplicables, para contribuir a la descentralización de la gestión de los recursos hídricos.

...

...

Artículo 86. “La autoridad del agua” tendrá a su cargo, en términos de ley

I. a V. ...

V Bis. Celebrar convenios de coordinación y colaboración interinstitucional con las entidades federativas y el gobierno de la Ciudad de México, para realizar la inspección y verificación del cumplimiento de las disposiciones de las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, para la prevención y conservación de la calidad de las aguas nacionales y bienes señalados en la presente ley;

VI. a XIV. ...

Transitorios

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

Segundo. La federación, las entidades federativas y el gobierno de la Ciudad de México, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, deberán realizar las adecuaciones necesarias a las disposiciones jurídicas de su competencia.

Notas

1 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

2 <https://www.gob.mx/sre/prensa/delegacion-mexicana-presenta-avances-de-mexico-en-agenda-2030-en-el-foro-politico-de-alto-nivel-sobre-desarrollo-sostenible-2019-209561>

3 <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>

4 http://centro.paot.mx/documentos/paot/libro/aguaen_mexico.pdf.Página 8.

5 https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/ESTUDIO_RIOS_LAGOS_ACUIFEROS.pdf

6 *Ibíd*em, página 48.

7 *Ibíd*em, página 63-66.

8 *Ibíd*em, página 66.

9 *Ibíd*em, página. 67.

10 http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/03/asun_3827787_20190312_1552436101.pdf

Ciudad de México, a 3 de marzo de 2020.

Diputada Ana Priscila González García (rúbrica)