

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 3º. Y 37 BIS Y ADICIONA UN ARTÍCULO 37 TER A LA LEY DE AGUAS NACIONALES, A CARGO DEL DIPUTADO PEDRO SALGADO ALMAGUER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Pedro Salgado Almaguer, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXV 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, 76, numeral 1, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman la fracción IX del artículo 3 y el artículo 37 Bis; y se adiciona el artículo 37 Ter a la Ley de Aguas Nacionales**, al tenor de la siguiente.

Exposición de Motivos

El agua es el vital líquido que garantiza la existencia de la vida en nuestro planeta. Sin embargo, los seres humanos somos los únicos responsables de haber modificado los ciclos hidrológicos de nuestros ecosistemas para satisfacer nuestras necesidades afectando nuestra calidad de vida y la de millones de seres vivos.

Este recurso vital sirve como el vínculo fundamental entre el sistema climático, la sociedad humana, el medio ambiente y el desarrollo socioeconómico de las poblaciones, razón por la cual los retos para la gobernanza del agua son diversos, ya que mientras algunas regiones enfrentan escasez, otras sufren de inundaciones recurrentes.

La Tierra está formada en gran parte por recurso hídrico, 98 por ciento de este líquido es salado y está concentrado en los océanos y el restante 2 por ciento (40 mil kilómetros cúbicos) es de agua dulce. Si desglosamos este 2 por ciento de líquido, 27 mil 760 kilómetros cúbicos (68.9 por ciento) de agua dulce disponible en la Tierra se encuentran congelados en los polos; 12 mil 112 kilómetros cúbicos (30.8 por ciento) son agua subterránea y sólo 128 kilómetros cúbicos (0.3 por ciento) son superficiales, situados en lagos, lagunas, ríos y humedales. En consecuencia, el agua dulce total con la que realmente contamos en el planeta es de sólo 0.6 por ciento.

Con base en este análisis, diversas organizaciones internacionales han hecho un llamado de atención en relación a la escasez de agua que amenaza a millones de personas (FAO, 2013).

En México hay 653 acuíferos, de los cuales 275 se encuentran sin disponibilidad (42 por ciento del total) y de éstos, 157 están sobreexplotados.¹ Los acuíferos con mayor estrés se hallan en la parte central y al norte del país, donde en términos generales existe un clima árido y semiárido, así como también se localizan grandes proyectos agropecuarios e industriales.

A escala global, la disponibilidad del agua es un tema que sigue alertando a todo el mundo, al considerar factores como el crecimiento económico y demográfico, así como los impactos que está ocasionando el cambio climático en las cuencas. Este escenario que se vive exige la creación de mecanismos para promover la seguridad hídrica.

Como establece Pedrozo Acuña (2022), “si bien el incremento en las extracciones del agua, ligado al aumento de la población y su consecuente cambio en los patrones de consumo, al crecimiento económico y a la expansión de superficies agrícolas, impacta en la disponibilidad de agua, se debe poner mayor atención sobre la naturaleza política de la escasez del agua”.

Otro aspecto relacionado con la escasez del agua son las sequías, las cuales son un factor cada vez más constante y que se presentan con mayor frecuencia en las zonas áridas del país, registrándose valores máximos de hasta 53 y 42 por ciento de sus superficies afectadas por sequías severas y extremas respectivamente en los últimos cinco años.²

Por otra parte, la gestión del agua en México se enfrenta al gran problema de su uso clandestino, lo que ocasiona mayor estrés hídrico, menor gobernabilidad del líquido, así como importantes pérdidas en la recaudación pública. Al respecto, en 2012-2018 se registraron un total de 2 mil 280 tomas ilegales en el país (principalmente pozos sin permisos), aclarando que, solo se incluyeron las identificadas a nivel federal por la Conagua, más no las registradas localmente por los organismos operadores de agua.³

Lamentablemente los problemas de disponibilidad y calidad hídrica en México, en gran parte se deben al modelo de desarrollo económico de industrialización aplicado en las últimas décadas, así como a la falta de gobernabilidad en la materia, lo cual se traduce en una escasa voluntad política y en la corrupción que se ha manejado en este sector, lo que ha impedido cumplir con la normatividad aplicable para el cuidado de este vital líquido.

Navarro y Ana Wagner realizaron un análisis en México sobre la oferta y la demanda del agua en el periodo 2009-2020, con el objetivo de identificar si ante el incremento de la sobreexplotación de agua en acuíferos, los bancos de agua podían funcionar como una medida para fortalecer la sustentabilidad hídrica y la gobernanza del agua. Luego de su análisis, concluyen que la evolución de la oferta y de la demanda de las transmisiones de derecho inscritos en los bancos de agua manifiesta la falta de uso de esta instancia, como un instrumento para facilitar y transparentar la transmisión de derechos. Más aún, los bancos de agua no han logrado fortalecer la sustentabilidad hídrica, ya que se ha incrementado el número de acuíferos sobreexplotados y el volumen del déficit.⁴

En el caso de México, desde la aprobación de la Ley de Aguas Nacionales en 1992 y su reforma en el año 2004, han mostrado diversos avances en el sector hídrico posicionándose como un referente en Latinoamérica en temas como la creación de organismos de constitución mixta para la toma de decisiones en la gestión de cuencas, subcuencas y acuíferos, la creación de bancos de agua para el intercambio de recurso en sus distintos usos, a éstos se les concibió como instancias de gestión de operaciones reguladas de transmisión de derechos, quedando pobremente reguladas en el Reglamento Interior de la Conagua y en la ley se mencionan únicamente en el artículo 37 Bis, en donde se menciona que la Comisión podrá establecer definitiva o temporalmente instancias en las que se gestionen operaciones reguladas de transmisión de derechos que se denominarán bancos del agua, cuyas funciones serán determinadas en los reglamentos respectivos.

La Ley de Aguas Nacionales permite la transmisión, total o parcial, del recurso hídrico concesionado por la Comisión Nacional del Agua (Conagua). Con el propósito de fortalecer la regulación de estas transmisiones entre los distintos sectores productivos, entre 2008 y 2009 iniciaron a operar los dos primeros bancos de agua como una herramienta administrativa para regular la transmisión de concesiones entre los sectores productivos, principalmente en zonas sobreexplotadas. Sin embargo, a la fecha estos Bancos han sido poco estudiados.⁵

El Seminario de Investigación sobre Instrumentos Económicos de Política Pública Hídrica, Componente Transacciones: Mercados y Bancos de Agua, impulsado en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, ha concentrado sus esfuerzos en analizar los mercados y bancos de agua, como instrumentos de política pública hídrica bajo un enfoque de gobernabilidad y sustentabilidad ambiental, con el fin de construir opciones basadas en el conocimiento y en la ética hídrica, para lograr el bien común y cuyos resultados sirvan a los tomadores de decisiones.

Entre las reflexiones obtenidas a través de este seminario se llegó a la conclusión de que los mercados y bancos para la gestión del agua, son instrumentos permitidos en la Ley de Aguas Nacionales desde hace un poco más de dos décadas. El análisis de sus efectos dentro de políticas públicas muestra que, al menos en términos de sustentabilidad hídrica, se requiere su reformulación y ante escenarios de escasez, se requieren más controles para garantizar la equidad en la distribución y acceso al agua en una región dada.

Actualmente en México los bancos de agua operan en las 13 regiones hidrológicas administrativas gestionadas por los organismos de cuenca de la Conagua, así como también existen oficinas de apoyo en las direcciones locales de las entidades y han sido conceptualizado como una instancia de gestión de operaciones reguladas de transmisiones de derechos, así como un instrumento que coadyuve a la regulación de las prácticas informales existentes en la materia, a fin de crear un mercado regulado de derechos, en el que se promueva la asignación o reasignación eficiente del recurso hacia los usos más productivos, para con ello impulsar el manejo integral y sustentable del recurso.

Una de las preocupaciones que ocasiona el mercado ilegal del agua, es que los precios que se pagan a las personas que transmiten sus títulos de concesión sean injustos, debido a que no hay regulación formal para evitar abusos.

Algunas observaciones derivadas de la legislación aplicable a los bancos de agua destacan la ausencia de desarrollo normativo específico para institucionalizar su organización y operación, de igual manera la ausencia de legislación contenida en el artículo 37 Bis de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a los bancos de agua, lo cual ha originado un vacío u omisión en la actuación administrativa y algunas veces ha dado pie a la opacidad y a la arbitrariedad en la implementación de la legislación, ya que muchas veces se aplica de manera asimétrica en el país, debido a la falta de criterios y lineamientos homogéneos, generando inseguridad jurídica y mercados informales de derechos de agua.

La concepción de los bancos de agua como instancias limitadas a “gestionar” transmisiones reguladas de derechos de aguas nacionales supone una limitación importante de cara a otros instrumentos de política ambiental que también facilitan la reasignación temporal del recurso y que, por su naturaleza, no pueden clasificarse como transmisiones de derechos. Por otro lado, los bancos de agua son percibidos únicamente como instancias de reasignación de derechos entre particulares, dejando a un lado que esta instancia también puede ser de gran utilidad para que la autoridad del agua recupere volúmenes sustanciales de agua, a fin de atender situaciones emergentes o especiales, sin tener que hacer uso de instrumentos coercitivos. Al respecto es importante que la visión de estas instancias sea más amplia y no limitada a las transmisiones de derechos entre particulares.

Por lo que hace a las funciones específicas de estos instrumentos de política pública, no están establecidas en la ley, remitiéndose únicamente a disposiciones reglamentarias, en las que supuestamente deberían estar desarrolladas con claridad.

El fundamento legal para la creación de los Bancos de Agua en México, lo encontramos en primer lugar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 27 y en la Ley de Aguas Nacionales.

El artículo 27 constitucional establece de manera textual que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

La transición de la Ley Federal de Aguas a la Ley de Aguas Nacionales en 1992 trajo cambios importantes al régimen de concesión de las aguas nacionales, en cuanto a su flexibilidad adaptativa ante factores dinámicos que inciden en la disponibilidad del recurso. Se consideró conveniente facilitar la transmisión de los títulos de concesión a otros usuarios e incluso para otros usos, sujeto a una autorización previa de la autoridad concedente, simplificando trámites y facilitando esas operaciones. Ligado a ello se incluyó la figura de los bancos de agua, como una herramienta más para regular y facilitar las operaciones de transmisión de derechos de aguas nacionales.

A pesar de ello, las autoridades continuaron enfocándose en el control, en lugar de buscar el cumplimiento de los objetivos de la política pública mediante incentivos administrativos, fiscales y económicos, y de la concertación entre las autoridades gubernamentales y la sociedad para hacer una redistribución de derechos sobre los recursos hídricos existentes y actuar con la inmediatez necesaria para atender demandas del recurso, sobre todo ante circunstancias extraordinarias. Sobre la base de la concertación, las transmisiones de derechos se presentan como una de las mejores alternativas para realizar esa reasignación de derechos que a su vez permita el acceso al recurso, sobre todo en zonas o regiones en las que la disponibilidad de agua es deficitaria y en las que adicionalmente se han presentado sequías extremas o atípicas.

El artículo 4 de la LAN se establece que “la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de “la comisión”; refiriéndose a la Comisión Nacional del Agua. El artículo 9 establece que la comisión es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y que tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el órgano superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.

Los títulos de concesión pueden transmitirse en forma definitiva total o parcial, de conformidad a lo establecido en el artículo 33 de la referida ley. Al respecto y de manera específica, el artículo 37 Bis dispone que la comisión podrá establecer definitiva o temporalmente instancias en las que se gestionen operaciones reguladas de transmisión de derechos que se denominarán “bancos del agua”, cuyas funciones serán determinadas en los reglamentos respectivos. Actualmente, éste es el único artículo de la LAN referido a la figura de bancos del agua.

México enfrenta grandes retos en torno al uso y la conservación del agua, la mejora en los servicios de agua potable y saneamiento, pero, sobre todo, en el suministro de la calidad del recurso hídrico, la contaminación de los cuerpos de agua y la sobreexplotación de los mantos acuíferos.

Se ha desplegado una intensa actividad de monitoreo y control de la extracción y calidad de sus aguas nacionales. La Conagua reporta resultados relativamente satisfactorios en sus mediciones de calidad del agua superficial y subterránea. Se han establecido también avanzados instrumentos regulatorios para el control de las extracciones y la administración de la transferencia de títulos de concesión, incluyendo bancos de agua. Sin embargo, persisten retos importantes por vencer.

El agua es un bien de la nación, y el gobierno tiene la responsabilidad de administrar un renovado mercado de transmisiones. Por tanto, prevenir las fallas de mercado será algo esencial, internalizando factores sociales, como por ejemplo garantizar la equidad de uso entre sectores, especialmente al defender a los pequeños productores el derecho al aprovechamiento de las aguas nacionales, estableciendo precios asequibles (o programas de subsidios) para obtener una transmisión de derechos.

En situaciones de emergencia como el caso de la pandemia por el Covid-19, el gobierno federal tiene la autoridad sobre el líquido, y posee la facultad de utilizar los volúmenes concesionados al sector privado con fines de garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento, ya que el recurso hídrico es propiedad de la nación y parte clave de la seguridad nacional.

Además, el uso ecológico y la protección de los caudales hídricos deben continuar siendo prioritarios en la gestión integrada del agua en el país. Por ende, contar con un mercado regulado de precios para la transmisión de derechos de agua para el sector productivo no debe vulnerar los derechos humanos, ni la sustentabilidad de las cuencas.

Es de gran importancia que los bancos de agua se constituyan como instancia de gestión de operaciones reguladas de transmisión de derechos ante los usuarios de aguas nacionales, a fin de contribuir al desarrollo sustentable del recurso hídrico. Ser una instancia especializada en materia de transmisión de derechos que brinde asesoría de excelente calidad a los usuarios para con ello promover el establecimiento de un mercado regulado de derechos de agua. Su intervención contribuirá a contrarrestar el mercado informal y, por ende, el acaparamiento del recurso y la realización de prácticas comerciales con él.

Para lograr una verdadera transformación en México, el actual gobierno federal debe de brindarle la importancia necesaria al sector del agua y al saneamiento, para impulsar la seguridad y justicia hídrica que ha quedado relegada en los sexenios anteriores, lamentablemente dentro de las estrategias prioritarias y acciones puntuales del Programa Nacional Hídrico 2020-2024 no se considera el fortalecimiento de los bancos de agua, lo que podría no ser útil para el logro de sus objetivos en la materia.

Enormes desafíos existen en la nación, pero al mismo tiempo representan oportunidades para impulsar un modelo sostenible de desarrollo económico, que sea socialmente responsable, y que permita la conservación de los ecosistemas que sustentan nuestras vidas.

Uno de los desafíos a que nos enfrentamos es la urgente modernización de la legislación para adaptarla a la nueva realidad que se está viviendo, donde se actualicen las concesiones, su monitoreo y vigilancia, así como las necesidades presupuestales y mecanismos de financiamiento para la infraestructura hídrica y con ello encaminar al país hacia sistemas hídricos más eficientes que garanticen el acceso al agua para todos los mexicanos.

De esta manera, es importante considerar que las transmisiones temporales de derechos de agua y las transmisiones de agua se regulen, sean permitidas, pero también, que sean muy bien cuidadas a través de los bancos de agua.

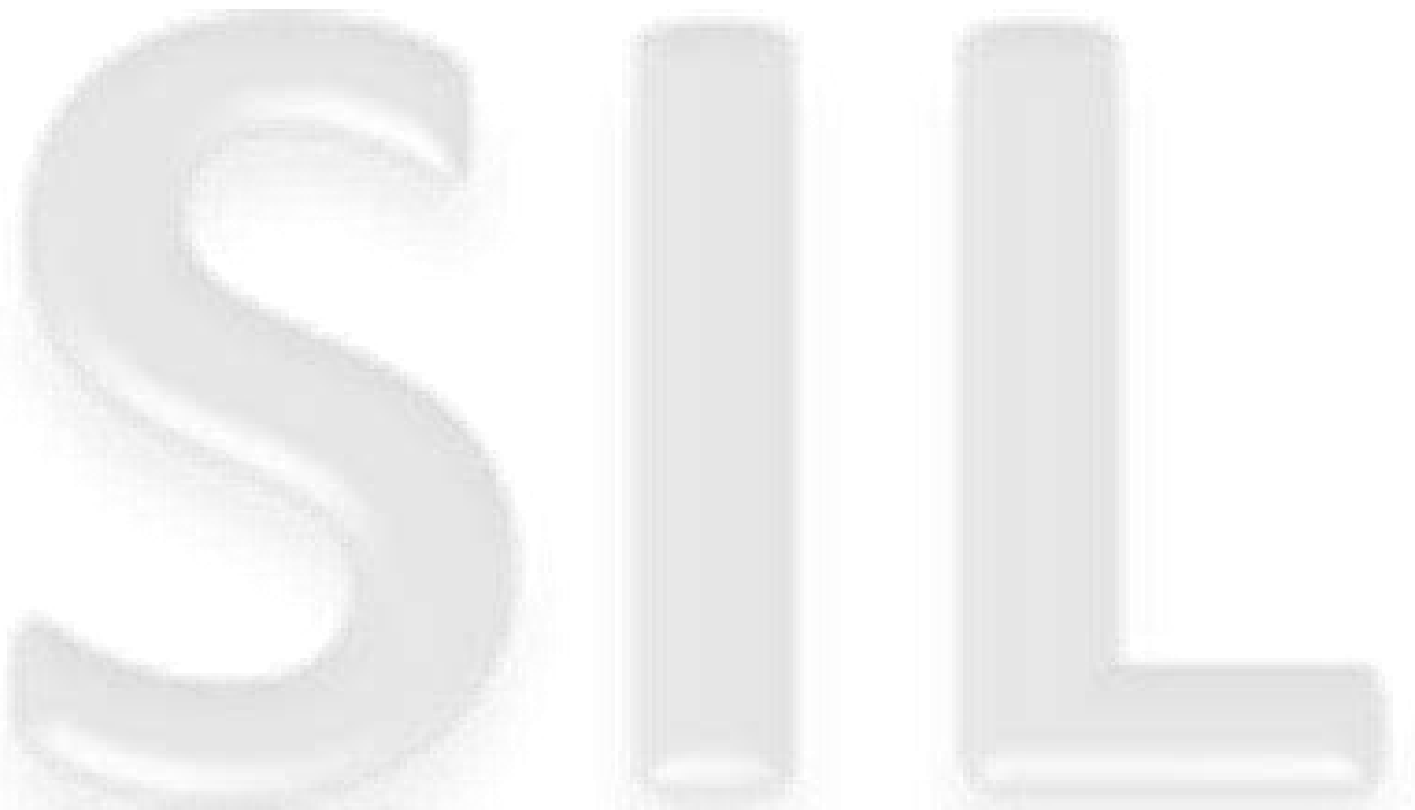
Es necesario consolidar estos avances y fortalecer estos instrumentos a través de cambios normativos y legislativos, ya que los bancos de agua deben ser presentados y promovidos en todas las instancias de gobierno y en el sector privado como un instrumento de política pública para dar una respuesta clara y ordenada a la escasez de los recursos hídricos y a la necesidad de reasignaciones de derechos a través del instrumento y organismo rector de las aguas nacionales.

Es importante fortalecer la sustentabilidad hídrica, como uno de los objetivos de dichos bancos, debido a que se ha incrementado el número de acuíferos sobreexplotados y el volumen del déficit”.⁶

La falta de regulación y normatividad de dichas instancias cuando se realizan transmisiones de concesiones, ha propiciado acciones fuera de la ley que dañan la sustentabilidad hídrica al existir poco control en las cuencas o acuíferos sobreexplotados. Además, de que en el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, no existe regulación específica para estas instancias. Por tanto, para regular los bancos de agua es necesario que el Ejecutivo federal emita un reglamento específico para su funcionamiento.

De igual manera, para evitar la sobreexplotación de cuencas y acuíferos es importante precisar que la función de “promover la asignación o reasignación eficiente del recurso hacia los usos más productivos” se realizará respetando la capacidad de carga de las cuencas hidrológicas y acuíferos, como lo establece el artículo 34 de la LAN relativo a la transmisión de títulos.

Con base en lo expuesto y debido a la situación tan difícil que vivimos con relación al tema hídrico, es de gran importancia establecer en la ley la definición de los bancos de agua y sus funciones a fin de fortalecerlos.



LEY DE AGUAS NACIONALES	
LEY VIGENTE	PROPUESTA
ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: I. ... VIII	ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: I. ... VIII IX. Bancos de Agua: Instancias a través de las cuales se gestionan operaciones

S I L

<p>IX. "Bienes Públicos Inherentes": Aquellos que se mencionan en el Artículo 113 de esta Ley;</p> <p>X. ...LXVI</p>	<p>reguladas de transmisión de los títulos de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, coadyuvando al uso eficiente y sustentable del recurso evitando su sobreexplotación, el comercio ilícito de títulos, el acaparamiento del recurso y la generación de rentas económicas.</p> <p>X. ...LXVI</p>
<p>ARTÍCULO 37 BIS. "La Comisión" podrá establecer definitiva o temporalmente instancias en las que se gestionen operaciones reguladas de transmisión de derechos que se denominarán "bancos del agua", cuyas funciones serán determinadas en los reglamentos respectivos.</p> <p><i>Artículo adicionado DOF 29-04-2004</i></p>	<p>ARTÍCULO 37 BIS. La Comisión establecerá la creación de los Bancos de Agua regionales temporales o permanentes conforme al Reglamento correspondiente y en apego a lo establecido en esta Ley.</p>
<p>Sin Correlativo</p>	<p>ARTÍCULO 37 TER. Serán funciones de los bancos de agua las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Impulsar el manejo integral y sustentable del recurso; II. Realizar operaciones reguladas de transmisiones de derechos de agua; III. Promover la asignación o reasignación eficiente del recurso hacia los usos más productivos sin afectar el funcionamiento de los sistemas hidrológicos y se respete la capacidad de carga de las cuencas hidrológicas y acuíferos; IV. Difundir las ofertas y demandas de derechos de agua; V. Atender situaciones particulares y transitorias, como facilitar la transferencia de derechos de agua de manera temporal a la autoridad del agua, en casos de sequías extraordinarias o situaciones especiales. VI. Proporcionar información confiable, certera y oportuna sobre las ofertas y demandas de agua existentes en una región específica; y VII. Brindar asesoría relacionada con los aspectos técnicos y administrativos de la región en que opere el Banco del Agua.

Por lo expuesto y fundado, la suscrita, integrante de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman la fracción IX del artículo 3, con lo que se recorren las subsecuentes, y el artículo 37 Bis; y se adiciona el artículo 37 Ter a la Ley de Aguas Nacionales

Único. Se **reforman** la fracción IX del artículo 3, con lo que recorren las subsecuentes, y el artículo 37 Bis; y se **adiciona** el 37 Ter de la Ley de Aguas Nacionales, referente a los bancos de agua, para quedar como sigue:

Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por

I. a VIII....

IX. Bancos de agua: Instancias a través de las cuales se gestionan operaciones reguladas de transmisión de los títulos de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, coadyuvando al uso eficiente y sustentable del recurso evitando su sobreexplotación, el comercio ilícito de títulos, el acaparamiento del recurso y la generación de rentas económicas.

X. a LXVI. ...

Artículo 37 Bis. La comisión **establecerá la creación de los bancos de agua regionales temporales o permanentes conforme al reglamento correspondiente y en apego a lo establecido en esta ley.**

Artículo 37 Ter. Serán funciones de los bancos de agua las siguientes:

I. Impulsar el manejo integral y sustentable del recurso;

II. Realizar operaciones reguladas de transmisiones de derechos de agua;

III. Promover la asignación o reasignación eficiente del recurso hacia los usos más productivos sin afectar el funcionamiento de los sistemas hidrológicos y se respete la capacidad de carga de las cuencas hidrológicas y acuíferos;

IV. Difundir las ofertas y demandas de derechos de agua;

V. Atender situaciones particulares y transitorias, como facilitar la transferencia de derechos de agua de manera temporal a la autoridad del agua, en casos de sequías extraordinarias o situaciones especiales.

VI. Proporcionar información confiable, certera y oportuna sobre las ofertas y demandas de agua existentes en una región específica; y

VII. Brindar asesoría relacionada con los aspectos técnicos y administrativos de la región en que opere el banco del agua.

Transitorios

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

Segundo. El Poder Ejecutivo federal, en un plazo que no exceda de 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación el reglamento a que se refiere el artículo 37 Bis de la ley.

Notas

1| Conagua (2020a)

2 Semarnat (2020)

3 Osorno, C. (2019)

4 <https://www.gob.mx/imta/articulos/los-mercados-y-bancos-de-agua-en-mexico-apuntes-para-la-reflexion?idiom=es>

5 Conagua (2012: 44-46)

6 <https://www.gob.mx/imta/articulos/los-mercados-y-bancos-de-agua-en-mexico-apuntes-para-la-reflexion?idiom=es>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de marzo de 2023.

Diputado Pedro Salgado Almaguer (rúbrica)