

Consideraciones sobre los decretos de “Reservas de Agua”, el otorgamiento de asignaciones y concesiones y la expedición de una Ley General de Aguas¹

El 5 de junio de 2018, con motivo del Día Mundial del Medio Ambiente, Enrique Peña Nieto, entonces Presidente de la República, suscribió diez decretos por los que se establecieron reservas de agua². A partir de dicha acción, se generó una fuerte discusión sobre sus verdaderos fines y algunos actores sociales manifestaron temor de que estos decretos promovieran el acaparamiento o concentración de recursos hídricos, en perjuicio del interés general.

Es oportuno tener en cuenta que, junto con las vedas y las zonas reglamentadas, las reservas de agua constituyen uno de los instrumentos previstos en la Ley de Aguas Nacionales (LAN)³, «para lograr el desarrollo integral y sustentable de los recursos hídricos».

De acuerdo con la LAN, las reservas de agua tienen por objeto limitar la explotación, uso o aprovechamiento de una porción o la totalidad de las aguas disponibles en acuíferos, cuencas o regiones hidrológicas, con la finalidad de: (i) prestar un servicio público; (ii) implantar un programa de restauración, conservación o preservación ecológica, o (iii) cuando el Estado resuelva explotar dichas aguas por causa de utilidad pública⁴.

En congruencia con dicha definición, los diez decretos de reservas de agua expedidos en junio 2018 limitan, en mayor o menor proporción, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas disponibles, a fin de garantizar el mantenimiento del caudal ecológico de la cuenca correspondiente. Citando al Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), del volumen total de agua en las cuencas decretadas como reservas: (i) el 70% en promedio, o hasta el 93% en algunos casos, queda protegido para el ambiente, por lo que no puede ser usado o aprovechado para ningún tipo de uso, y (ii) el 29%, y solo el 3% en algunos casos, del total del agua restante es susceptible de ser asignada o concesionada por el Ejecutivo Federal para cualquier uso o actividad⁵.

Por consiguiente, el problema no es la figura de las reservas de agua, sino la forma en la que se accederá a los volúmenes disponibles, lo que no se puede generalizar, sino que se debe revisar en concreto la situación de cada uno de los decretos correspondientes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación y define expresamente las aguas

¹ Elaborado por Roberto de la Maza Hernández. Director de Política Ambiental de Vo.Bo. Asesores Integrales, S.C., docente de la Universidad del Medio Ambiente (UMA) y miembro del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente (CeIBA).

² Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2018.

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 1992.

⁴ Fracción LXIV del artículo 3o de la Ley de Aguas Nacionales.

⁵ Posición de WWF sobre los decretos de reservas de agua. Información disponible en: <http://www.wwf.org.mx/?uNewsID=329632>

que se mantienen bajo el dominio y competencia de la Federación. Respecto a estas últimas, la Constitución establece que su explotación, uso o aprovechamiento, tanto por personas físicas como morales, únicamente podrá realizarse mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

En este sentido, la discusión debe abordar las formalidades y procedimientos para el otorgamiento de dichas concesiones, a efecto de garantizar el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, tal como lo mandata el párrafo sexto del artículo 4o constitucional.

Hoy en día y conforme a las disposiciones y procedimientos previstos en la LAN, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) concentra en una misma instancia institucional la determinación de la disponibilidad de volúmenes, la atribución de otorgar las asignaciones o concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y las facultades de inspección, vigilancia y sanción. Todo esto en perjuicio de garantías de acceso a la información, la imparcialidad, la objetividad, la participación social y la transparencia en los procedimientos correspondientes.

Por ello, la Ley General de Aguas —que, en su caso, sea aprobada por el Congreso de la Unión—, en atención a lo previsto en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional por el que se incorporó el derecho humano al agua y al saneamiento⁶, debiera oportunamente considerar, entre otras cosas, lo siguiente:

1. Redistribuir atribuciones entre la CONAGUA, el Instituto Mexicano de la Tecnología del Agua y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para que cada una de estas unidades administrativas tenga a su cargo las responsabilidades, respectivamente, de: (i) gestión de las aguas nacionales; (ii) elaboración o validación de los estudios de disponibilidad y medición del caudal ecológico, e (iii) inspección, vigilancia y sanciones.
2. Crear la Red Nacional de Medición de la Calidad y la Disponibilidad del Agua: (i) que quede a cargo del Instituto Mexicano de la Tecnología del Agua; (ii) que garantice la aplicación de los mejores técnicas existentes en los procesos para determinar los volúmenes de agua; y (iii) que obligue a que esta información sea la utilizada para el otorgamiento o revocación de asignaciones o concesiones de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales.
3. Garantizar que el otorgamiento de asignaciones o concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales: (i) no comprometa la

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

cantidad de agua requerida para satisfacer el derecho humano al agua y al saneamiento ni para proteger y conservar las condiciones ambientales y el equilibrio ecológico de los ecosistemas; y (ii) respete los derechos de tierras y aguas que les corresponden a los ejidos, comunidades y a los pueblos indígenas, de conformidad con lo previsto en los artículos 2o y 27 constitucionales.

4. Crear el Subsistema Nacional de Información del Agua, para integrar, ordenar y difundir la información contenida en la Red Nacional de Medición de la Calidad y la Disponibilidad del Agua, y;
5. Fortalecer a los Consejos de Cuenca, facultándolos para emitir opiniones técnicas a la CONAGUA sobre el otorgamiento de asignaciones o concesiones dentro de la cuenca, subcuenca o microcuenca correspondiente; cuando los Consejos así lo consideren relevante, o cuando se lo solicite de forma expresa dicha autoridad.

De esta forma, la gestión del agua podrá garantizar el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, de conformidad con los derechos humanos al agua y al saneamiento, así como a un medio ambiente sano, mediante la redistribución de atribuciones entre las autoridades competentes y la creación de mecanismos para la toma de decisiones, la información y la participación ciudadanas.