

INICIATIVA

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, A CARGO DEL DIPUTADO HÉCTOR JOEL VILLEGAS GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Quien suscribe, diputado Héctor Joel Villegas González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social en la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La agenda legislativa del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social se prioriza a la ciudadanía, por ello, estamos decididos a impulsar reformas a la ley en favor de la defensa de los derechos sociales, sin menoscabo de ningún grupo poblacional, por lo que nuestra labor, y la mía en particular, ha consistido en impulsar reformas que garantizan el ejercicio de los derechos fundamentales contenidos en nuestra Carta Magna.

Con objeto de atenuar los problemas de escasez y conflicto, resultantes del desarrollo nacional y regional, la Ley de Aguas Nacionales de 1992 (LAN) contempló dos mecanismos. Por un lado, estableció la posibilidad de transmitir los derechos de uso de agua conforme a lo dispuesto en la LAN y su reglamento. Por otro lado, estableció la posibilidad de una intervención directa del Estado por causas de interés público, mediante la reglamentación de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, superficiales y subterráneas.¹

Por lo que respecta al tema de la transmisión de una concesión, si bien la intención primigenia de la Ley de Aguas Nacionales buscaba establecer criterios que regularan la figura jurídica, en la práctica resultaron insuficientes, en razón que se generaron una serie de problemáticas que han impactado de manera drástica en el control y expedición desmesurada de autorizaciones a favor de entes preponderantes del sector.

La transmisión de derechos de agua dejó de atender el principio constitucional según el cual, el dominio de la nación sobre las aguas nacionales es inalienable e imprescriptible y se convirtió en una transacción de carácter comercial entre privados, e igualmente, constituir un mercado negro de transmisión de concesiones de agua, bajo una omisa vigilancia de la Comisión Nacional del Agua (Conagua).

Para mí como para Encuentro Social, en la ley debe quedar perfectamente claro que la transmisión es el derecho para el aprovechamiento del agua de una persona física o moral a otra, y que en ningún momento se transmite la propiedad del agua.

El agua no debe y no puede estar sujeta a actos de comercio como en la práctica se realiza. Es un derecho humano, el más importante, y datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mencionan que 4 de cada 10 personas están afectadas por la escasez de agua.²

Para vislumbrar el número de “transacciones” un análisis realizado por la Conagua señala que entre 2002 y 2009, se registraron 17 mil 562 solicitudes de transmisión de derechos de aguas nacionales, asociadas a un volumen de 2 mil 507.5 millones de metros cúbicos; la base de datos del Registro Público de Derechos de Agua (REPGA) actualizada al 31 de agosto de 2013, eleva las cifras a 17 mil 596 transacciones, asociadas a un volumen de 7 mil 361 millones de metros cúbicos, el mismo análisis señala que 74 por ciento de las solicitudes fueron resueltas en forma positiva y se señala que el sentido de las resoluciones negativas refleja aquellas situaciones en las cuales el titular no cumplía con los requisitos necesarios para completar el cambio de uso de las aguas nacionales o bien en las que existían afectaciones a terceros, o se alteraban o modificaban las condiciones hidrológicas o ambientales de las cuencas o acuíferos.³

Como se observa, un alto porcentaje de solicitudes para la transmisión de concesiones es autorizada, dada la ligereza con la que actúan las autoridades del agua, las lagunas legales, criterios discrecionales y clientelares que permiten la aprobación de oficio, aún cuando dichas autorizaciones generen perjuicios para la población, el medio ambiente y los ecosistemas.

Aunado a lo anterior, se suma una problemática más, la falta de supervisión y vigilancia en gabinete y en campo sobre los procesos administrativos y de operatividad, esta falta de vigilancia alimenta acciones negativas, donde la corrupción es el eje donde giran estas actuaciones.

Es un hecho que, en la transmisión de concesiones entre particulares, dada la ineficiencia de los mecanismos formales, se ha generado un mercado negro donde se presentan una serie de irregularidades que contravienen con las normas establecidas y las buenas prácticas.⁴

La observación general número 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), en sus numerales 24 establecen que:

“21. La obligación de respetar exige que los Estados Partes se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. Comprende, entre otras cosas, el abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad, de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua, de reducir o contaminar ilícitamente el agua, por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o mediante el empleo y los ensayos de armas, y de limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de

suministro de agua o destruirlos como medida punitiva, por ejemplo durante conflictos armados, en violación del derecho internacional humanitario.

24. Cuando los servicios de suministro de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos y pozos) sean explotados o estén controlados por terceros, los Estados Partes deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. Para impedir esos abusos debe establecerse un sistema regulador eficaz de conformidad con el Pacto y la presente Observación general, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento.”⁵

En ese tenor es una obligación irreductible por parte del Estado velar por la sostenibilidad de los recursos hidráulicos y evitar ceder el control de la explotación de los recursos hidráulicos a entes preponderantes que sólo buscan lucrar con el vital líquido.

Otra de las omisiones de la autoridad del agua es la relativa a la falta de transparencia y rendición de cuentas con respecto a la forma en que se otorgan y se transmiten las concesiones.

En el portal de la Conagua, además de ser una página muy compleja para consultar la información sobre concesiones y asignaciones, no hay datos duros sobre el número de solicitudes para la transmisión de los derechos de las concesiones.

La transparencia en la gestión del agua se refiere a la publicación de datos e información de calidad, accesible (fácil y gratuita), comprensible, usable, relevante, consistente, confiable y oportuna. En términos generales, los problemas de transparencia surgen porque la información no se genera o porque se genera y no se publica. En el primer caso, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) señala que la falta de capacidades y/o recursos de las dependencias propicia que no se recolecten, analicen e interpreten los datos relativos al sector agua.⁶

Derivado de lo anterior resulta necesario impulsar criterios generales para evitar autorizaciones para la transmisión de concesiones a modo, mediante mecanismos clientelares que benefician a unos cuantos. Asimismo, resulta indispensable impulsar acciones tendientes a transparentar la información relativa a las transmisiones de las concesiones, por los motivos antes expuestos propongo la siguiente iniciativa.

Para dar cuenta con el proceso de dictamen con mayor facilidad, se adjunta el siguiente comparativo:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p data-bbox="337 247 613 275" style="text-align: center;">Transmisión de Títulos</p> <p data-bbox="245 306 706 632">ARTÍCULO 33. Los títulos de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, legalmente vigentes y asentados en el Registro Público de Derechos de Agua, así como los Permisos de Descarga, podrán transmitirse en forma definitiva total o parcial, con base en las disposiciones del presente Capítulo y aquellas adicionales que prevea la Ley y sus reglamentos.</p> <p data-bbox="245 663 706 779">Los títulos de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, para su transmisión se sujetarán a lo siguiente:</p> <p data-bbox="245 842 706 1104">I. En el caso de cambio de titular, cuando no se modifiquen las características del título de concesión, procederá la transmisión mediante una solicitud por escrito presentada ante "la Autoridad del Agua", quien emitirá el acuerdo correspondiente de aceptación o no, así como la inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua;</p> <p data-bbox="245 1251 706 1566">II. En el caso de que, conforme a los reglamentos de esta Ley, se puedan afectar los derechos de terceros o se puedan alterar o modificar las condiciones hidrológicas o ambientales de las respectivas cuencas o acuíferos, se requerirá autorización previa de "la Autoridad del Agua", quien podrá, en su caso, otorgarla, negarla o instruir los términos y condiciones bajo las cuales se otorga la autorización solicitada, y</p>	<p data-bbox="725 306 1187 632">ARTÍCULO 33. Los títulos de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, legalmente vigentes y asentados en el Registro Público de Derechos de Agua, así como los Permisos de Descarga, podrán transmitirse en forma definitiva total o parcial, con base en las disposiciones del presente Capítulo y aquellas adicionales que prevea la Ley y sus reglamentos.</p> <p data-bbox="725 663 1187 779">Los títulos de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, para su transmisión se sujetarán a lo siguiente:</p> <p data-bbox="725 842 1187 1220">I. En el caso de cambio de titular, cuando no se modifiquen las características del título de concesión, procederá la transmisión previo aviso del concesionario y solicitud de la persona física o moral que pretenda asumir los derechos de la concesión. Una vez que la "Autoridad del Agua" haya recibido el aviso y solicitud, realizará un análisis y emitirá un dictamen en que fundara y motivara la aprobación o negativa de la transmisión.</p> <p data-bbox="725 1251 1187 1482">II. La "Autoridad del Agua" analizará la concesión, el aviso y la solicitud, si derivado del estudio se observa que se afectan los derechos de terceros en términos de la ley y del reglamento, no se otorgará la autorización hasta en tanto se aclare o dirima la controversia.</p>

III. La presentación ante el Registro Regional o Nacional, al tratarse de aquellos títulos que hubiese autorizado "la Autoridad del Agua", a través de acuerdos de carácter general que se expidan por región hidrológica, cuenca hidrológica, estado o Distrito Federal, zona o localidad, autorización que se otorgará solamente para que se efectúen las transmisiones de los títulos respectivos, dentro de una misma cuenca o acuífero. Los acuerdos referidos deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando no se transmitan derechos o se modifique el título respectivo, si el titular de una concesión pretende proporcionar a terceros en forma provisional el uso total o parcial de las aguas concesionadas, se actuará conforme a lo dispuesto en el Artículo 23 BIS y los reglamentos de la presente Ley.

III.- Si del análisis de la concesión, aviso y de la solicitud de transmisión y de los que establezca el reglamento se observa que se pueden alterar o modificar las condiciones hidrológicas o ambientales de las respectivas cuencas o acuíferos, se requerirá autorización previa de "la Autoridad del Agua", quien analizará el caso en concreto y emitirá un dictamen en el cual podrá negarla o autorizarla e instruir los términos y condiciones bajo las cuales se otorga la autorización solicitada.

La Autoridad bajo ningún supuesto autorizará la transmisión cuando derivado del dictamen se afecte el medio ambiente, el ecosistema o se vulnere el derecho de acceso al agua de las personas.

IV. La presentación ante el Registro Regional o Nacional, al tratarse de aquellos títulos que hubiese autorizado "la Autoridad del Agua", a través de acuerdos de carácter general que se expidan por región hidrológica **administrativa**, cuenca hidrológica, estado o **Ciudad de México**, zona o localidad, autorización que se otorgará solamente para que se efectúen las transmisiones de los títulos respectivos, dentro de una misma cuenca o acuífero. Los acuerdos referidos deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

....

V. La "Autoridad del Agua", en todo momento velará por la legalidad de la transmisión, en ningún caso se autorizará sin que se cumplan con los

	<p>requisitos legales establecidos en esta ley y su reglamento.</p> <p>La "Autoridad del Agua", solo autorizará la transmisión de la concesión cuando se haya cumplido la mitad del plazo que dure la concesión y su autorización será solo por el plazo restante de la misma. No se autorizará más de dos transmisiones a una sola persona física o moral.</p> <p>Se privilegiará la autorización de la transmisión de la concesión, cuando la misma vaya encaminada a mejorar el servicio para uso doméstico, público urbano o uso agrícola. La "Autoridad del Agua" deberá difundir en su página oficial, las solicitudes y autorizaciones de transmisión de las concesiones.</p> <p>El reglamento establecerá el procedimiento mediante el cual se llevará a cabo la transmisión de concesiones.</p>
--	--

Ley de Aguas Nacionales

Es importante manifestar que la reforma propuesta en esta iniciativa no genera impacto económico en el presupuesto de la nación, ya que no necesita recursos para su aprobación, publicación y ejecución.

Fundamento legal

Es por lo anteriormente motivado y fundado, y con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, quien suscribe somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

Proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones I, II, III y se adicionan las fracciones IV y V al artículo 33 de la Ley de Aguas Nacionales

Texto normativo propuesto

Artículo Único. Se reforma el artículo 33 de la Ley de Aguas Nacionales, para quedar como sigue:

Artículo 33. ...

Los títulos de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, para su transmisión se sujetarán a lo siguiente:

I. En el caso de cambio de titular, cuando no se modifiquen las características del título de concesión, procederá la transmisión previo aviso del concesionario y solicitud de la persona física o moral que pretenda asumir los derechos de la concesión. Una vez que la “Autoridad del Agua” haya recibido el aviso y solicitud, realizará un análisis y emitirá un dictamen en que fundara y motivara la aprobación o negativa de la transmisión.

II. La “Autoridad del Agua” analizará la concesión, el aviso y la solicitud, si derivado del estudio se observa que se afectan los derechos de terceros en términos de la ley y del reglamento, no se otorgará la autorización hasta en tanto se aclare o dirima la controversia.

III. Si del análisis de la concesión, aviso y de la solicitud de transmisión y de los que establezca el reglamento se observa que se pueden alterar o modificar las condiciones hidrológicas o ambientales de las respectivas cuencas o acuíferos, se requerirá autorización previa de “la Autoridad del Agua”, quien analizará el caso en concreto y emitirá un dictamen en el cual podrá negarla o autorizarla e instruir los términos y condiciones bajo las cuales se otorga la autorización solicitada.

La Autoridad bajo ningún supuesto autorizará la transmisión cuando derivado del dictamen se afecte el medio ambiente, el ecosistema o se vulnere el derecho de acceso al agua de las personas.

...

IV. La “Autoridad del Agua”, en todo momento velará por la legalidad de la transmisión, en ningún caso se autorizará sin que se cumplan con los requisitos legales establecidos en esta ley y su reglamento.

La “Autoridad del Agua”, sólo autorizará la transmisión de la concesión cuando se haya cumplido la mitad del plazo que dure la concesión y su autorización será sólo por el plazo restante de la misma. No se autorizarán más de dos transmisiones a una sola persona física o moral.

Se privilegiará la transmisión de la concesión cuando la misma vaya encaminada a mejorar el servicio para uso doméstico, público urbano o uso agrícola.

La “Autoridad del Agua” deberá difundir en su página oficial las solicitudes y autorizaciones de transmisión de las concesiones.

El reglamento establecerá el procedimiento mediante el cual se llevará a cabo la transmisión de concesiones.

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 deberá adecuar el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales de conformidad con este decreto en un plazo máximo de ciento ochenta días contados a partir del inicio de su vigencia.

Notas

1 http://www.agua.unam.mx/derechos/assets/docs/EAguiar_TransmisionDerechosAguaenMexico.pdf

2 <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/water/index.html>

3 http://www.agua.unam.mx/derechos/assets/docs/EAguiar_TransmisionDerechosAguaenMexico.pdf

4 <https://ethos.org.mx/ethos-publications/corrupcion-en-el-sector-agua-quien-es-responsable-de-la-crisis/>

5 <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional>

6 <https://ethos.org.mx/ethos-publications/corrupcion-en-el-sector-agua-quien-es-responsable-de-la-crisis/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de marzo de 2020.

Diputado Héctor Joel Villegas González (rúbrica)

Fuente: [Gaceta Parlamentaria, año XXIII, número 5477-IV, jueves 12 de marzo de 2020 \(diputados.gob.mx\)](#)