



Evaluación de Impacto Legislativo de las iniciativas sobre la Ley General de Aguas presentadas en el Senado de la República (Capítulo Participación ciudadana)

Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República

Evaluación de Impacto Legislativo de las iniciativas sobre la Ley General de Aguas presentadas en el Senado de la República (Capítulo Participación ciudadana)

Autor:

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz

Diseño editorial:

M. Denise Velázquez Mora

Cómo citar este documento:

Zamora Saenz, I.B. (2022). “Evaluación de Impacto Legislativo de las iniciativas sobre la Ley General de Aguas presentadas en el Senado de la República (Capítulo Participación ciudadana)” *Cuaderno de investigación* No.94, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad México, 59p.

Biblioteca digital del Instituto:

<http://bibliodigital.senado.gob.mx>

D.R.©

INSTITUTOBELISARIO DOMÍNGUEZ,
SENADO DE LA REPÚBLICA

Contenido

Resumen.....	1
Introducción.....	1
1. Delimitación del problema de estudio.....	3
2. Críticas a los mecanismos de participación ciudadana de la LAN.....	6
3. Mecanismos de participación ciudadana en la gestión del agua.....	8
3.1 Objetivos.....	8
3.2 Fundamento jurídico.....	8
3.3 Instancias y mecanismos.....	9
3.3.1 Consejos de Agua.....	9
3.3.2 Contraloría social del Agua.....	16
3.3.3 La Consulta.....	21
4. Evaluación del Impacto legislativo.....	22
Conclusiones.....	51
Bibliografía.....	59

Evaluación de Impacto Legislativo de las iniciativas sobre la Ley General de Aguas presentadas en el Senado de la República (Capítulo Participación ciudadana)

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz¹

Resumen

Se presenta un análisis sobre los elementos relacionados con las instancias y mecanismos de participación ciudadana que se encuentran en las iniciativas presentadas en el Senado de la República en las LXIV y LXV Legislaturas. Se sigue la metodología de Evaluación de Impacto Legislativo para identificar posibles consecuencias en el caso de que se aprueben tal y como están expuestas. Se destacan aspectos que son importantes de precisar para cumplir el objetivo de una mayor democratización en la toma de decisiones relacionadas con el agua, como son las reglas de integración de los Consejos de Agua, así como los procesos para implementar las consultas en la materia.

Palabras clave: Ley General de Aguas | Derecho humano al agua | Participación ciudadana Consultas | Contralorías sociales | Consejos de agua

Introducción

La presente investigación forma parte del proyecto interinstitucional sobre la Evaluación de Impacto Legislativo (EIL) de las iniciativas de Ley General de Aguas (LGA) que se han presentado en el Senado de la República. En un documento previo, se mencionó que la EIL se realizaría sobre las dimensiones analíticas de las propuestas de ley que se consideran transversales y que, por lo tanto, resultan oportunas para comenzar con este tipo de aportaciones al debate legislativo (Bohorquez López, E.; Ehrman, R.; Matallana, S.; Vázquez Salguero, D.; Zamora Saenz, I., 2022).

El sistema en el que se centrará este cuaderno de investigación consiste en el conjunto de mecanismos e instancias de participación ciudadana. Resulta transversal porque en la reforma constitucional del año 2012, en la que se modificó el artículo cuarto constitucional para incorporar el derecho humano al agua, quedó establecido que la participación ciudadana sería clave para cumplir ese fin:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como **la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines**. (Párrafo adicionado el 08 de febrero de 2012 al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El énfasis es propio)

¹ Investigador de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

* El autor agradece a Elizabeth Yaneth Santiago Santiago, prestadora de servicio social de la Dirección General de Análisis Legislativo, su apoyo en la presente investigación.

Como se desprende del párrafo anterior, la LGA tiene que ser explícita no sólo en términos de la intervención de los diferentes niveles de gobierno, sino también en los propios esquemas de participación ciudadana que tendrían que implementarse para garantizar el derecho humano al agua en nuestro país. Por esta razón, las iniciativas tendrían la obligación de señalar explícitamente los mecanismos de participación ciudadana que se abrirían para cumplir ese derecho, estableciendo sus objetivos y competencias.

En el primer apartado del presente documento se establecen los criterios para haber seleccionado las iniciativas legislativas objeto de análisis de la presente investigación, así como la relación sistémica de la participación ciudadana con otros componentes. No se desconocen las iniciativas legislativas que se han presentado en la Cámara baja, particularmente en la LXIV Legislatura, pero la EIL se centrará en aquellas que lo fueron en el Senado de la República y que son susceptibles de discutirse en comisiones y en el pleno. En ese sentido, las iniciativas que se revisarán son:

- La iniciativa ciudadana que expide la Ley General de Aguas presentada por el ciudadano Oscar Monroy Hermosillo, representante del Movimiento Agua para Todos y Todas, Agua para la Vida, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 14 de abril de 2020. A esta misma iniciativa se adhirieron de manera pública senadoras y senadores del Grupo Parlamentario de Morena en febrero de ese año; posteriormente fue publicada en la Gaceta el 3 de marzo de 2020.
- Iniciativa con proyecto de Ley General de Aguas que abroga la Ley de Aguas Nacionales propuesta por la senadora Gloria Sánchez Hernández (Morena), presentada el 27 de abril de 2022.

Esta segunda iniciativa es una revisión crítica de la primera. De hecho, la iniciativa ciudadana ha sido comentada en diferentes espacios promovidos principalmente en la Cámara de Diputados con el interés de impulsarla, pero también de ajustarla y favorecer su aprobación. La iniciativa de la senadora Gloria Sánchez reconoce explícitamente su influencia para su propia fundamentación y propuesta. Resulta razonable suponer que la discusión legislativa en los próximos dos años de la actual legislatura versará sobre las iniciativas presentadas recientemente, es decir, con estas revisiones y reformulaciones que se hicieron a la ciudadana. Por esta razón, la EIL se enfocará en los planteamientos de la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez.

Es probable que en los próximos dos años de la LXV Legislatura se incremente el debate sobre este tema, ya que el 24 de enero del 2022 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró la omisión legislativa de carácter absoluto del Congreso de la Unión por no haber emitido la Ley General de Aguas conforme lo establecía el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 2012.²

Los estudios de EIL de ninguna manera constituyen la dictaminación de iniciativas legislativas, tarea propia y exclusiva de las comisiones; tienen el objetivo de aportar elementos para identificar posibles consecuencias en caso de que la iniciativa legislativa se apruebe en sus términos, así como señalar aspectos que requieren de una mayor precisión para que pueda alcanzar sus propios objetivos.

² Véase el Comunicado de prensa que emitió la SCJN sobre el particular: <https://bit.ly/3MM2KOo>.

1. Delimitación del problema de estudio

Desde la reforma constitucional del año 2012 en la que se incorporó el derecho humano al agua a nuestra Carta Magna, se han presentado diferentes iniciativas para expedir la Ley General de Aguas, pero ninguna ha logrado tejer los consensos necesarios para discutirse en el pleno de la Cámara de origen. En la administración del presidente Enrique Peña Nieto, las iniciativas presentadas fueron ampliamente criticadas por la oposición al considerar que el agua se abordaba como un objeto mercantil con amplia participación del capital privado para su gestión, lo cual favorecía la concentración del líquido en pocas manos, aspecto contrario a lo que promueve el derecho humano al agua.³

En la LXIV Legislatura se retomó la discusión en torno a la LGA y en la Cámara de Diputados se presentaron tres iniciativas de ley, a saber:

- Iniciativa ciudadana que expide la Ley General de Aguas suscrita por el ciudadano Oscar Monroy Hermosillo, representante del Movimiento Agua para Todos y Todas, Agua para la Vida, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 14 de abril de 2020.⁴
- Iniciativa que expide la Ley General de Aguas y abroga la Ley de Aguas Nacionales y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente propuesta por la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 28 de abril de 2020.
- Iniciativa que expide la Ley General de Aguas propuesta por diputados de la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento de la Cámara de Diputados, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 5 de agosto de 2020.

Se tiene conocimiento de que las tres iniciativas señaladas fueron retomadas por las Comisiones Unidas de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento y de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados para elaborar un proyecto de dictamen de la LGA que se preparó a finales del 2021, el cual recibió buenos comentarios de Pedro Arrojo, relator especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Concha, 2022). El proyecto podría recuperarse en el trabajo legislativo de dicha Cámara durante el segundo año de la LXV Legislatura.

³ El proyecto de decreto para expedir la Ley General de Aguas que más notoriedad alcanzó en la opinión pública especializada durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto fue la denominada “Ley Korenfeld”, la cual se publicó en la Gaceta Parlamentaria el 5 de marzo de 2015, No. 4228_11 (Véase: <https://bit.ly/3SdBsln>). La iniciativa encontró un amplio rechazo del sector académico y social que solicitaba un ejercicio de parlamento abierto para diseñar la ley, de manera que su interrumpió su proceso legislativo en la propia Cámara de origen (Diputados). (Hatch Kuri, G.; Schmidt Nevdedovich, S.; Carrillo Rivera, J.J., 2017).

⁴ En ocasiones esta iniciativa ha sido contabilizada como si fueran tres distintas: la que se presentó en la Cámara de Diputados, la suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la Cámara baja (publicada en Gaceta el 14 de abril de 2020) y a la que se adhirieron senadoras y senadores del Grupo Parlamentario de Morena. Resulta equivocado este conteo triple, ya que es el mismo articulado que se propuso en la denominada iniciativa ciudadana.

El principal criterio de selección de iniciativas con proyecto de LGA fue revisar aquellas presentadas en el Senado de la República. En ese sentido, la mayoría de las y los legisladores del Grupo Parlamentario de Morena hicieron pública su adhesión a la iniciativa ciudadana “a fin de que su proceso legislativo inicie a la brevedad posible.”⁵ Esta fue la única iniciativa en el Senado durante la LXIV Legislatura. Por esta razón se considerará como el principal antecedente de la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez (Grupo parlamentario de Morena), la cual se presentó en el primer año de la LXV Legislatura el 27 de abril de 2022.

En la exposición de motivos de su iniciativa, la senadora Gloria Sánchez plantea que su propuesta consiste en una Ley General de Aguas consensada, la cual no sólo:

...tiene como origen el esfuerzo de decenas de miles de ciudadanos que ejercieron los derechos consagrados en el artículo 4º constitucional reformado en febrero de 2012 y en la Ley de Participación Ciudadana emitida en agosto de [ese] mismo año, que tuvo como resultado la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas que se hizo pública en febrero de 2013 para ser consultada y enriquecida en más de dos centenares de Foros a lo largo y ancho del país, al mismo tiempo que se recabaron 198 mil 129 firmas ciudadanas de respaldo. (Iniciativa de la senadora Gloria Sánchez, 2022. p. 4 y 5)

Además de este reconocimiento explícito de recuperar la motivación de la iniciativa ciudadana, también se menciona que se tomó en cuenta el proyecto de dictamen que se obtuvo como resultado del trabajo de las Comisiones Unidas de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento y de Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados que ya fue señalado. Por estas razones, resulta pertinente concentrar el análisis de EIL en la iniciativa de la senadora Sánchez, ya que sería la que actualmente estaría en condiciones de ser discutida en el Senado de la República, sin descartar la posibilidad de que también se presente una versión similar o totalmente diferente sobre el tema en los dos últimos años de la actual legislatura. En cualquier caso, sería interesante hacer una comparación de la iniciativa de la senadora Sánchez con la iniciativa ciudadana, ya que ésta ha sido el referente sobre el cual se ha deliberado más en el Congreso de la Unión para impulsar una LGA.

Ahora bien, como se planteó en la introducción, el estudio no abarca todo el articulado de las iniciativas, sino que se concentra en el subsistema de participación ciudadana, el cual constituye uno de los aspectos que explícitamente se exige definir en una ley general de la reforma al artículo cuarto constitucional de 2012. Por esta razón, el cuarto objetivo del proyecto de ley de la senadora Sánchez consiste en “establecer los mecanismos de participación ciudadana” (2022, p.7).

El subsistema de participación ciudadana es transversal en las iniciativas de LGA seleccionadas, ya que tienen alguna interrelación normativa o funcional en los procesos de otros subsistemas como la prestación del servicio público de agua y saneamiento, de la coordinación intersectorial en los tres niveles de gobierno, en la planeación hídrica y en los mecanismos de justicia hídrica por señalar algunos. Todos estos subsistemas estarían orientados a contribuir en el cumplimiento del derecho humano al agua (Véase Figura 1).

⁵ Exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto por el que se expide la Ley General de Aguas y se abroga la Ley de Aguas Nacionales que recuperó la propuesta ciudadana y se presentó en el Senado de la República en febrero de 2020.

Fig. 1 Interrelación sistémica de los mecanismos de participación ciudadana para el cumplimiento del derecho humano al agua



Fuente: Elaboración propia.

Es importante advertir que a pesar de la estrecha interrelación que hay entre el subsistema de participación ciudadana con el acceso a la información y con el acceso a mecanismos de justicia hídrica, se buscará diferenciar lo que atañe propiamente a la participación. Otro subsistema que se puede diferenciar, en particular en la iniciativa ciudadana, es el de participación de los pueblos indígenas, que en la iniciativa de la senadora Sánchez también incluye a la población afroamericana. Las referencias a este grupo social van más allá de los esquemas de participación, ya que incluye un tratamiento mucho más amplio de sus derechos de acceso al agua en armonía con sus propias formas de gobierno, territorialidad y prácticas culturales. Por esta razón, se considera que este subsistema requeriría una EIL en específico.

Las dos iniciativas legislativas tienen un abordaje particular de la participación ciudadana. A pesar de que ambas tienen un tratamiento detallado de este subsistema, cambia el lugar que ocupa en su propuesta. Mientras que en la iniciativa ciudadana la participación es el mecanismo por excelencia para alcanzar el derecho humano al agua; en la iniciativa de la senadora Sánchez resulta igualmente importante que otros mecanismos de participación gubernamental y de otros aspectos técnicos. Por esta razón, la segunda iniciativa hace hincapié en que promueve una perspectiva integradora.

Su fin [del proyecto de LGA] es garantizar el derecho humano al agua que implica el acceso equitativo y sustentable **a través de la participación** en un marco de respeto por los derechos humanos y de los pueblos indígenas, así reemplazando la lógica del mercado y de autoridad unilateral establecida por la Ley de Aguas Nacionales vigente desde 1992. (Iniciativa ciudadana, 2020, p.1. Énfasis propio)

...la propuesta considera conveniente y necesario integrar en una sola ley el respeto y garantía de los derechos humanos al agua y al saneamiento junto con la gestión equitativa y sustentable de todos los recursos hídricos, **estableciendo para todo ello los mecanismos de participación de los tres niveles de gobierno y de la ciudadanía**. Esta perspectiva integradora encuentra su fundamento general en dos grandes supuestos: uno jurídico y otro hidrológico. (Iniciativa Gloria Sánchez, 2022, p. 7. Énfasis propio)

Como se puede apreciar, el cambio de énfasis en la participación ciudadana tiene implicaciones en el planteamiento sobre la gestión del agua. La iniciativa de la senadora Sánchez procura un equilibrio entre las responsabilidades y tareas de las instituciones gubernamentales con los mecanismos de participación ciudadana que contribuyen a la formulación de planes y programas hídricos. Por el contrario, la iniciativa ciudadana plantea un “programa fuerte” de participación que asuma el rol central en toda la toma de decisiones para la gestión del agua, ya que desde su perspectiva el problema principal de la crisis del agua ha sido “el ejercicio discrecional de la autoridad permitido por las leyes actuales” que ha favorecido el otorgamiento de concesiones de agua sin ninguna base de sostenibilidad (Iniciativa ciudadana, 2020, p. 1). Por esta razón, se propone establecer fuertes contrapesos con base en mecanismos de participación ciudadana.

En ambas, se parte de un principio compartido que consiste en establecer que los mecanismos de participación de la vigente Ley de Aguas Nacionales (LAN) son insuficientes o perfectibles para cumplir el objetivo del derecho humano al agua. En la siguiente sección se analizará este aspecto a partir de la siguiente pregunta orientadora: ¿Cuáles son las críticas que plantean las iniciativas a los mecanismos de participación ciudadana existentes en la LAN?

2. Críticas a los mecanismos de participación ciudadana de la LAN

Los principales mecanismos de participación ciudadana que establece la LAN son los Consejos de Cuenca, los cuales están descritos en los artículos 13, 13 Bis, 13 Bis 1, 13 Bis 2, 13 Bis 3, 13 Bis 4, 14, 14 Bis y 14 Bis 1.⁶

La LAN define a los Consejos de Cuenca de la siguiente manera:

...órganos colegiados de integración mixta, conforme a la Fracción XV del Artículo 3 de esta Ley. La coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría referidas en la mencionada fracción están orientadas a formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca, así como las demás que se establecen en este Capítulo y en los Reglamentos respectivos. Los Consejos de Cuenca no están subordinados a “la Comisión” o a los Organismos de Cuenca.

Los Consejos de Cuenca considerarán la pluralidad de intereses, demandas y necesidades en la cuenca o cuencas hidrológicas. (LAN, Artículo 13)⁷

⁶ El artículo 14 Bis 1 no trata sobre los Consejos de Cuenca, sino sobre el Consejo Consultivo del Agua que define como “un organismo autónomo de consulta integrado por personas físicas del sector privado y social, estudiosas o sensibles a la problemática en materia de agua y su gestión y las formas para su atención y solución, con vocación altruista y que cuenten con un elevado reconocimiento y respeto”.

Una interesante crítica a estos mecanismos de participación ciudadana debido a su opacidad se encuentra en: Hevia, F.; Vergara-Lope, S.; Ávila Landa, H. (2011).

⁷ La integración mixta a la que se refiere la Fracción XV del Artículo 3 de la LAN incluye a representantes de la Comisión Nacional del Agua, el Organismo de Cuenca correspondiente, dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, así como los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad de la respectiva cuenca o región hidrológica.

La LAN estableció a los Consejos de Cuenca como las instancias responsables de canalizar la participación social en la gestión del agua. En total se instalaron 26 consejos de cuenca en todo el territorio nacional. Los órganos auxiliares de los Consejos de Cuenca están conformados por Comisiones de Cuenca (subcuencas), Comités de Cuenca (microcuencas), Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (acuíferos) y Comités de Playas Limpias (cuencas con zonas costeras).

Las iniciativas de LGA presentadas en el Senado de la República coinciden en que la crítica principal a estos espacios de participación ciudadana promovidos en la LAN consiste en que han sido capturados por usuarios con mucho poder, lo que favorece una mayor concentración del agua.

La iniciativa ciudadana resume su crítica a los Consejos de Cuenca en los siguientes puntos (2020, p. 2):

- Carecen de representaciones amplias y legítimamente construidas. La iniciativa plantea que los Consejos están conformados principalmente por grandes concesionarios y representantes gubernamentales. También destaca que hay problemas en los mecanismos de elección por lo que en realidad son nombrados o “en el mejor de los casos son respaldados por algún gremio, comúnmente con vínculos partidistas” (p. 5).
- Faltan de facultades reales para enfrentar las crisis hídricas en sus regiones.
- Se encuentran sometidas al control que ejercen los Organismos de Cuenca.

La iniciativa de la senadora Gloria Sánchez recupera las primeras dos críticas del listado anterior. En primer lugar, establece que el acaparamiento del agua tiene su correlato institucional en la manera en que operan los Consejos de Cuenca, los cuales “...están capturados por poderosos usuarios que deciden cómo, cuándo y hacia dónde fluye la poca agua que queda en el territorio.” (2022, p. 4). Esto genera una brecha con respecto a las expectativas ciudadanas referentes a que los Consejos solucionen los problemas hídricos de las regiones. En segundo lugar, afirma que los Consejos realmente no tienen peso en la toma de decisiones encaminadas a la gestión del agua, ya que éstas residen en los órganos técnicos de los Organismos de Cuenca, los cuales “...no está[n] diseñado[s] para dialogar con las necesidades concretas de quienes habitan el territorio.” (2022, p. 15).

Por lo tanto, uno de los aspectos que habría que observar con mayor detenimiento en el planteamiento de la iniciativa es si su diseño tiene los controles necesarios para evitar que sus espacios de participación sean capturados por un usuario en específico y con ello pierdan su representatividad.

3. Mecanismos de participación ciudadana en la gestión del agua

3.1 Objetivos

Como ya se señaló, la iniciativa ciudadana establece la participación como la base para todos los procesos de planificación y toma de decisiones en la gestión hídrica. Se plantea como la única ruta posible para transformar efectivamente la gestión del agua en México. Podría afirmarse que en dicha iniciativa los Consejos de agua son quienes diseñan, monitorean, implementan y sancionan las políticas públicas hídricas, mientras que la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y los propios organismos operadores se ciñen a implementarlas.

En la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez, los Consejos de agua no absorben las funciones de las instituciones gubernamentales en la materia. De hecho, el derecho a la participación ciudadana requiere contar con instituciones de gobierno robustas que favorezcan su respeto, protección e implementación (2022, p. 15). Por tal razón, en la estructura de su articulado, los mecanismos de participación de los distintos niveles de gobierno (tercer objetivo) anteceden a los propios mecanismos de participación ciudadana (cuarto objetivo). Bajo esta perspectiva, los Consejos de agua (Nacional, Regional y Zonal) tienen la función de “coadyuvar con la Comisión del Agua en la planeación y deliberación de los asuntos del agua a nivel nacional” (2022, p. 16).

El objetivo explícito que tiene la iniciativa de la senadora Sánchez en torno a los mecanismos de participación ciudadana es el siguiente:

Las instituciones previstas en el capítulo quinto tienen como objetivo democratizar las decisiones que se tomen sobre el agua, a la vez que hacer más eficiente la gestión del líquido y sus fuentes en el territorio a partir de las cuencas. (2012, p. 15)

3.2 Fundamento jurídico

Las dos iniciativas coinciden en mencionar que el derecho a la participación ciudadana en temas hídricos está contemplado en el párrafo sexto del artículo cuarto constitucional que exige una Ley General de Aguas. Mientras que la iniciativa ciudadana recupera el artículo 2 constitucional que establece el derecho de los pueblos para gestionar las aguas de sus territorios;⁸ la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez plantea la relevancia de recuperar el principio de planeación democrática que se encuentra contenido en el artículo 26 de la Carta Magna.⁹

⁸ Art. 2 [A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:] VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de esta ley.

⁹ Art. 26 [...] Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

En cuanto a instrumentos de carácter internacional, la iniciativa ciudadana se apoya en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* suscrito por México, en particular en la Observación 15 sobre “El derecho al agua”. En dicho apartado se establece el derecho a la participación y a ser consultados frente a actos de autoridad que puedan vulnerar el derecho al agua.

Por su parte, la iniciativa de la Senadora Gloria Sánchez menciona los siguientes:

- Artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).
- Artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
- Observación General no. 25 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.
- Observación General no. 15 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).
- Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

El instrumento jurídico internacional más notable que incorpora la iniciativa de la senadora Sánchez es el Acuerdo de Escazú, el cual entró en vigor a partir del 22 de abril de 2021. El instrumento es relevante porque contiene varias disposiciones vinculantes para México en términos de los derechos de acceso a la información, a la participación y la justicia ambiental. Las disposiciones que tiene el Acuerdo relacionadas con el derecho a la participación (Artículo 7) serán muy importantes para hacer sugerencias a los mecanismos de participación ciudadana que proponen los proyectos de LGA.

3.3 Instancias y mecanismos

3.3.1 Consejos de Agua

Las dos iniciativas coinciden en que los Consejos de Agua son las instancias por excelencia para canalizar la participación pública. En ese tenor coinciden en que los Consejos se organicen en tres escalas territoriales, a saber:

- Consejo Nacional
- Consejo Regional
- Consejo Zonal

Como las principales críticas que se realizaron a los Consejos de Agua, tal y como funcionan bajo el amparo de la LAN tienen que ver con su integración (falta de representatividad) y su subordinación a los Organismos de Cuenca, la EIL enfatizará dichos aspectos. Basta mencionar por el momento que la iniciativa ciudadana revierte la relación entre ambas organizaciones de manera que:

La Conagua contará con Organismos Ejecutores a nivel nacional, regional y en su caso zonal o local, cada una de las cuales se responsabilizará por ejecutar los planes y recomendaciones de su respectivo Consejo de Aguas y Cuencas. (p. 5)

Más adelante, dicha iniciativa plantea que los Consejos Regionales de Aguas y Cuencas “... serán las instancias colaborativas, de gestión y acceso equitativo al agua y de cumplimiento del DHA en las regiones hidrológicas-administrativas de la Comisión [...]” (Art. 33).

Mientras que en la iniciativa de Gloria Sánchez los Consejos Regionales:

...coadyuvarán con los Organismos de Cuenca en la formulación, coordinación, planeación, diseño, aplicación, vigilancia, evaluación y seguimiento de los instrumentos de planeación y programas de la política nacional hídrica a que se refiere esta Ley, a fin de garantizar los derechos humanos al agua y saneamiento, así como el uso equitativo, integral y sustentable de los bienes hídricos. (Art. 88)

Como se puede apreciar en las definiciones anteriores, en la iniciativa ciudadana los Consejos Regionales son las instancias desde las cuales se elaboran los planes y programas para la gestión del agua en la cuenca, así como para los sistemas de agua potable y saneamiento. Por su parte, en la iniciativa de la senadora Sánchez son los espacios clave para canalizar la participación en términos de coadyuvar a los Organismos de Cuenca en términos de la formulación y evaluación de planes y programas, cuya responsabilidad seguiría siendo competencia del Organismo. De hecho, en términos de su operatividad “Los Consejos Regionales contarán con las facilidades técnicas, económicas y materiales que requiera para su óptimo desempeño, a través del Organismo de Cuenca respectivo” (Art. 89).

Ambas iniciativas colocan especial atención en la integración de los Consejos para asegurar su representatividad social. La iniciativa ciudadana enfatiza la importancia de las asambleas para construir las representaciones de los Consejos: “Estas Asambleas serán de convocatoria abierta, en donde las personas u organizaciones relacionados con el sistema de manejo consensarán diagnósticos y propuestas y nombrarán a sus representantes al Consejo.” (p. 5) Para alcanzar esta representatividad también hace un énfasis importante en incorporar a actores u organizaciones que han sido relegadas en la integración de los Consejos actuales, de manera que:

...se tendrá que garantizar voz y voto para pueblos indígenas, sistemas comunitarios, Juntas municipales, afectados hídricoambientales, productores para la soberanía alimentaria, investigadores, defensores de derechos humanos y del ambiente, jóvenes, empresas productivas y de servicios sustentables. Los Consejos y sus Asambleas funcionarán y contarán con representación a cada escala de gestión. (Iniciativa ciudadana, 2020, p. 5)

Es importante mencionar que la iniciativa ciudadana menciona que en los Consejos Regionales se espera que también participen las y los gobernadores de las entidades federativas (Art. 29, Fracc. I), así como los Ayuntamientos y las Alcaldías (Art. 30, fr. I).

En la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez la integración de los Consejos, tanto a nivel nacional como regional se realiza mediante procesos de selección en los que habría algún tipo de votación sin que ésta se especifique. Por ejemplo, en el caso del Consejo Nacional sólo se mencio-

na el mecanismo de selección para las personas titulares de los Consejos regionales, para las dos personas representantes de la academia y se infiere el de los representantes de las dependencias federales. Pero no queda claro cómo serían los procesos de selección para las representaciones de los usos del agua, pueblos y comunidades indígenas, pueblos y comunidades afromexicanas, sistemas comunitarios del agua, pequeños productores agrícolas, organizaciones sociales, organizaciones ambientales y las poblaciones afectadas por la violación de los derechos asociados al agua.¹⁰ Esta misma indefinición se encuentra en el caso de los Consejos regionales, con la excepción del procedimiento para elegir a las dos personas representantes de la academia (la elige la persona titular de la presidencia del Consejo a propuesta del IMTA), así como los representantes del gobierno federal, estatal y municipal.¹¹ En el artículo 92 se menciona que la integración del Consejo regional se regirá bajo los principios de paridad de género, pluralidad y equidad, así como el hecho de las personas electas en las consejerías lo serán por tres años con la posibilidad de una reelección inmediata.

En el Cuadro 1 se puede apreciar una comparación del articulado entre la iniciativa ciudadana y la de la senadora Gloria Sánchez con respecto a las competencias del Consejo Nacional de Aguas y Cuencas. Como se puede apreciar, los matices son muy importantes en la iniciativa de la senadora Sánchez, de manera que las atribuciones del Consejo referentes a la elaboración de la Estrategia Nacional y del Programa Nacional, la elaboración de lineamientos y directrices sobre la política hídrica y la elaboración de la propuesta del presupuesto de egresos federales se definen en términos de colaboración y participación, más que de determinación y formulación como lo tenía la iniciativa ciudadana. Otro cambio relevante es que en la iniciativa ciudadana el Consejo tenía la responsabilidad de establecer la terna para la persona que ocupe la dirección general de la CONAGUA (Fracc. XI), mientras que en la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez formula una opinión sobre ese cargo y sobre la persona titular del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) (Fracc. VII).

¹⁰ Al respecto, véase el artículo 85 de la iniciativa.

¹¹ Estos aspectos se pueden revisar en el artículo 91 de la iniciativa.

Cuadro 1. Comparativo de las competencias del Consejo Nacional de Aguas y Cuencas entre la Iniciativa Ciudadana y la Iniciativa de la Sen. Gloria Sánchez

INICIATIVA CIUDADANA	INICIATIVA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ
Artículo 32.- El Consejo Nacional de Aguas y Cuencas, acompañará en el ejercicio de sus atribuciones, tanto al Ejecutivo Federal, como al Titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y además las siguientes competencias:	Artículo 86. El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:
I. Conformar, en coordinación con los Consejos Regionales, la propuesta de presupuesto de egresos de la federación, y gestionar su aprobación como asunto prioritario en cumplimiento con las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;	I. Colaborar con la Comisión y sus Organismos de Cuenca en la elaboración de la Estrategia Nacional y del Programa Nacional, y diseñar mecanismos para su evaluación y actualización;
II. Proponer y elaborar propuestas de cambios legislativos, así como los instrumentos administrativos necesarios para lograr el acceso equitativo y sustentable al agua y la restauración de las cuencas del país;	II. Colaborar con la Secretaría, la Comisión y el Instituto en la elaboración de lineamientos y directrices sobre la política hídrica en el ámbito nacional e internacional;
III. Determinar y actualizar el volumen mínimo vital nacional de agua de calidad que deberá ser garantizado de manera inmediata por los tres órdenes de gobierno, a todos los habitantes bajo cualquier circunstancia, para no poner en riesgo su subsistencia, el cual de ninguna manera reemplazaría la obligación a garantizar el acceso equitativo para uso personal sin discriminación;	III. Participar en la elaboración de la propuesta de presupuesto de egresos federales que realice la Comisión;
IV. Proponer la expedición de las declaratorias sobre bienes de propiedad nacional requeridas para el cumplimiento con los Planes Rectores de Cuenca, a ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación;	IV. Participar con la Comisión y en coordinación con los Consejos Regionales para la emisión de Declaratorias de Emergencia Hidroecológica o de Cuenca en Estrés Hídrico Extremo;
V. Emitir lineamientos para el buen funcionamiento del Fondo Nacional para el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento;	V. Apoyar y colaborar con la Secretaría y la Comisión, en la prevención y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión que rebasen el ámbito de los Consejos Regionales;
VI. Determinar y presentar para su inclusión anual en la Ley Federal de Derechos, los montos a ser cobrados por el aprovechamiento y posterior descarga de aguas nacionales, asegurando que los montos cobrados cubran el costo total de la provisión, administración, vigilancia, monitoreo, sanción y contraloría requeridos, y que los ingresos por estos conceptos tengan destino específico para que la Comisión realice tales actividades;	VI. Formar grupos especializados interdisciplinarios e intersectoriales para realizar diagnósticos y presentar propuestas de política pública en materia hídrica;

El cuadro 1 continúa en la siguiente página

INICIATIVA CIUDADANA	INICIATIVA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ
VII. Proponer las normas oficiales mexicanas;	VII. Formular opinión sobre el actuar de los titulares de la Comisión y del Instituto;
VIII. Proponer, revisar y emitir recomendaciones sobre los tratados internacionales relacionados con cuencas, aguas y acuíferos transfronterizos, así como acuerdos comerciales que pudieran impactar la soberanía o sustentabilidad hídrica del país;	VIII. Promover la participación social, informada y responsable, a través de las consultas públicas que determine en coordinación con la Comisión;
IX. Solicitar a la Auditoría Superior de la Federación la realización de auditorías financieras o de desempeño relacionadas con el sector agua, cuando se hayan detectado irregularidades, y en caso positivo, determinar las acciones a tomar o recomendar;	IX. Recomendar a la Comisión realizar estudios y adoptar políticas, acciones y metas orientadas a mejorar la administración del agua y lograr el cumplimiento de los derechos humanos al agua y al saneamiento a través de la gestión integral equitativa y sustentable de los recursos hídricos en el país;
X. Mantener una coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción con el fin de erradicar la corrupción e impunidad vinculadas con el agua, y	X. Elaborar su reglamento interno;
XI. Nombrar la terna para el Director General de la Comisión Nacional de Aguas, y en caso necesario, resolver recomendar [sic] su remoción por mayoría calificada, en cuyo caso el Consejo someterá una nueva terna al Titular de la Secretaría.	XI. Las demás que se establezcan en la presente Ley, el reglamento, y su propio reglamento interno.

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 2 se pueden observar las diferencias entre las dos iniciativas en cuanto a las competencias que le atribuyen a los Consejos regionales de aguas y cuencas. Las iniciativas coinciden en que los Consejos tengan incidencia en instrumentos de planeación y toma de decisiones como los planes o programas regionales, el Patrón de Aprovechamiento para la región, los Dictámenes de Impacto Socio-hídrico ambiental, así como la emisión de declaratorias de Emergencia Hidroecológica y de Cuenca en Estrés Hídrico Extremo. Aunque con ciertas diferencias, ambas también le dan atribuciones a los Consejos en temas relevantes como la emisión de opiniones y recomendaciones sobre concesiones y asignaciones de agua, su participación en la resolución de conflictos por el agua y algunas atribuciones relacionadas con los Distritos de Riego (aunque éstas son más específicas en la iniciativa ciudadana). En cuanto a las diferencias más notables destaca que la iniciativa ciudadana establecía la participación en los Consejos Bi y Trinacionales en regiones fronterizas (Fracc. XIV) y la posibilidad de revocar el mandato de uno o más representantes ante el Consejo Nacional (Fracc. XII). Por su parte, la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez propone que se puedan emitir recomendaciones para la Estrategia Nacional y el Programa Nacional (Fracc. II), para el establecimiento o actualización de vedas, reservas o zonas reglamentadas en su jurisdicción (Fracc. XIII) y de lineamientos y directrices para la construcción, manejo y desmantelamiento de obras hídricas en la región para salvaguardar el derecho humano al agua (Fracc. VIII).

Cuadro 2. Competencias del Consejo Regional de Aguas y Cuencas

INICIATIVA CIUDADANA	INICIATIVA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ
Artículo 33. Los Consejos Regionales de Aguas y Cuencas, serán las instancias colaborativas, de gestión y acceso equitativo al agua y de cumplimiento del DHA [Derecho Humano al Agua] en las regiones hidrológicas-administrativas de la Comisión y ejercerán las siguientes atribuciones:	Artículo 90. Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:
I. Elaborar y aprobar el Plan Rector de su región hidrológica;	I. Elaborar y actualizar su Programa Regional;
II. Elaborar y mantener actualizado su Patrón de Aprovechamiento para el Acceso Equitativo y Sustentable, incluyendo la determinación de su Volumen de Acceso Estándar, y en estricto apego a estos instrumentos, tomando en cuenta los informes de cumplimiento de las condicionantes por parte de los Concesionarios, emitir recomendaciones para que la Comisión otorgue, niegue, renueve, condicione, suprima, extinga, revoque o restrinja concesiones o asignaciones sobre aguas nacionales, así como permisos de descarga;	II. Emitir recomendaciones, mediante el Consejo Nacional, para la Estrategia Nacional y el Programa Nacional;
III. Revisar el impacto hídrico ambiental de las concesiones para la extracción de materiales pétreos de los cauces, y en donde se requiera, recomendar su no renovación, su extinción o su revocación;	III. Preparar propuestas a ser presentadas al Consejo Nacional y recibir Informes de su representante al respecto;
IV. Aprobar y emitir resoluciones para el registro de la delimitación de los territorios dentro de los cuales los pueblos indígenas ejercerán su derecho a administrar sus aguas según sus propias formas de gobierno, y cuando corresponda, determinar y recomendar las medidas de reparación requeridas para la restitución efectiva de sus fuentes;	IV. Recibir las propuestas de sus Grupos Especializados, y en su caso aprobarlas y acordar las acciones requeridas al respecto;
V. Convocar y supervisar nuevos procesos de organización en torno a la gestión del agua y de la infraestructura de los distritos y unidades de riego, para garantizar la restauración de los derechos colectivos de los ejidos y comunidades cuyas tierras forman parte del polígono del Distrito de Riego así como la redistribución de los derechos que hayan sido concentrados por parte de grupos o empresas directamente o a través de prestanombres, con el fin de lograr el acceso equitativo y sustentable al agua para riego, de una manera congruente con su Plan Rector, bajo la responsabilidad de nuevas formas de organización democrática determinadas por los propios regantes;	V. Elaborar, con apoyo del Instituto el Patrón de Aprovechamiento para la región;

El cuadro 2 continúa en la siguiente página

INICIATIVA CIUDADANA	INICIATIVA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ
VI. Garantizar la actualización de los padrones de derechos al agua al interior de los distritos de riego;	VI. Revisar las solicitudes de otorgamiento, modificación o de renovación para concesiones de gran impacto en su región, y emitir opiniones vinculantes al respecto, en coordinación con el Consejo Nacional, para asegurar que las resoluciones emitidas respeten los parámetros establecidos en el Programa Regional y el Patrón de Aprovechamiento;
VII. Recomendar la reorganización de distritos, unidades o módulos de riego, según las formas de organización que los propios derechohabientes de sistemas de riego determinen, asegurando siempre el acceso equitativo, incluyendo mecanismos para no permitir;	VII. Conformar paneles sin conflicto de Interés para emitir opiniones frente a Dictámenes de Impacto Socio-hídrico Ambiental en torno a proyectos que pudieran vulnerar el derecho humano al agua de los habitantes de la región;
VIII. Solicitar al Ejecutivo declaratorias federales o a nivel de entidad federativa de Áreas de Importancia Hídrico-ambiental que hayan sido delimitadas en los Planes Rectores de sus respectivas regiones;	VIII. Revisar propuestas y emitir lineamientos y directrices en tomo a la construcción, manejo y desmantelamiento de las obras de infraestructura en la región, con el fin de asegurar el respeto por el caudal ecológico y por el derecho humano y de los pueblos indígenas al agua, la prevención de inundaciones, la generación eléctrica y la soberanía alimentaria;
IX. Solicitar al Ejecutivo la emisión de declaratorias de cuencas en extremo estrés hídrico y de cuerpos de agua gravemente contaminados;	IX. Generar y ejecutar estrategias para la prevención, y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión;
X. Revisar las declaratorias de supresión de zonas federales y los acuerdos administrativos que autoricen la enajenación de tierras vitales para el buen funcionamiento de las cuencas y, cuando se requiera, recomendar las acciones jurídicas necesarias para la suspensión inmediata de dichas acciones;	X. Favorecer el buen gobierno de los Distritos de Riego en la región;
XI. Aprobar Dictámenes de Impacto Socio-hídrico y Evaluaciones de Costo-Beneficio Socio-hídrico ambiental;	XI. Generar recomendaciones en cuanto a los actos de inspección y de sanción requeridos por parte de los tres órdenes de gobierno;
XII. Elegir sus representantes ante el Consejo Nacional de Aguas y Cuencas, recibir sus informes y reparar las propuestas que ellos presentarán a esta instancia; avalar anualmente su desempeño, y en caso necesario revocar el mandato y reemplazar uno o más de dichos representantes;	XII. Proponer y solicitar al Ejecutivo Federal la emisión de declaratorias de Emergencia Hidroecológica y de Cuenca en Estrés Hídrico Extremo, por eventos meteorológicos extremos, o por otros motivos que ameriten medidas excepcionales;
XIII. Enviar representantes a la Coordinación Macro Regional, con propuestas para el presupuesto federal, así como para los planes de trabajo de su sede regional del Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua;	XIII. Emitir recomendaciones al Ejecutivo Federal en cuanto al establecimiento o actualización de vedas, reservas o zonas reglamentadas en su jurisdicción;

El cuadro 2 continúa en la siguiente página

INICIATIVA CIUDADANA	INICIATIVA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ
XIV. Participar en los Consejos Bi y Trinacionales en regiones fronterizas;	XIV. Las demás que se establezcan en la presente Ley, el reglamento, y su propio reglamento interno.
XV. Actuar para prevenir y resolver los conflictos sobre el agua que no se hayan logrado atender o solucionar por instancias más cercanas a lo local;	
XVI. Solicitar a la Auditoría Superior de la Federación y al Sistema Nacional Anticorrupción las acciones requeridas para fincar responsabilidades sobre el desvío de recursos y los abusos de poder relacionados con el manejo y administración del agua y obras hidráulicas;	
XVII. Las demás atribuciones que señale la presente Ley.	

Fuente: Elaboración propia.

Una omisión importante en el proyecto de la senadora Gloria Sánchez consiste en que no cuenta con un articulado específico para establecer las competencias y funciones de los Consejos Zonales de Agua, a pesar de que sí están contemplados. Por lo tanto, no es posible hacer una comparación de dicha instancia de participación. Por su parte, la iniciativa ciudadana sí define sus atribuciones en el artículo 34, en el que destacan la elaboración del Plan de su zona hidrológica; emitir recomendaciones para ajustar el Patrón de Aprovechamiento de su Consejo Regional, para el otorgamiento, renovación o revocación de concesiones y asignaciones en su jurisdicción; proponer que una parte o el territorio completo sea declarado como Cuenca en Extremo Estrés Hídrico; y hacer propuestas para el presupuesto tanto federal como estatal que les permita implementar el Plan Rector en su ámbito territorial.

3.3.2 Contraloría Social del Agua

Tanto la iniciativa ciudadana como la de la senadora Gloria Sánchez proponen la figura de la Contraloría Social del Agua.¹² La iniciativa ciudadana proponía una Contraloría integrada fundamentalmente por “unidades autoorganizadas por los pueblos, organizaciones y ciudadanos” (p. 19) en diferentes escalas, desde la nacional hasta la municipal, bajo una serie de principios y código de ética propio de la organización. Sus funciones principales serían la realización de: “investigaciones, visitas, monitoreo, inspecciones, auditorías, ejercicios de revisión y evaluación, para garantizar la efectiva rendición de cuentas de los Consejos y de los servidores públicos.” (Ídem).¹³ Para el cumplimiento de estas competencias se proponía el establecimiento de mecanismos de coordinación con la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, las comisiones estatales y nacional de derechos humanos y el Sistema Nacional Anticorrupción y sus respectivas estructuras en las entidades federativas.

¹² Un antecedente jurídico de esta figura se encuentra en la *Ley General de Desarrollo Social* que la define como “el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social” (Artículo 69)

¹³ La iniciativa ciudadana propone que la Contraloría Social del Agua esté acompañada de otra instancia como la Defensoría del Agua. Las dos serían las instituciones centrales para el acceso a la justicia hídrica. En el caso de la Defensoría del Agua se propone que sea un órgano desconcentrado del Consejo Nacional de Aguas y Cuencas que “se hará cargo de brindar asesoría jurídica y técnica en materia del derecho humano al agua, así como de accionar ante tribunales administrativos y judiciales y representar ante ellos a personas afectadas, para la defensa de este derecho, de otros derechos humanos asociados, de la conservación de las aguas y ecosistemas” (p. 19).

En el Artículo 259 de la iniciativa ciudadana se define de la siguiente manera la figura de la Contraloría Social del Agua:

... es un mecanismo ciudadano para vigilar la función pública y el cumplimiento con la normatividad de los particulares, así como asegurar la composición y funcionamiento de las instancias de coordinación entre la ciudadanía, los pueblos y los gobiernos previstas en esta ley y en las leyes de las entidades federativas.

La Contraloría Social de Agua estará conformada por unidades autoorganizadas por los pueblos y la ciudadanía en las escalas de gestión previstas en este ordenamiento: nacional, regional, zonal, por entidad federativa, municipio y demarcación territorial. En su conformación se garantizará la participación equitativa de las mujeres y de los pueblos indígenas. [...]

Como se puede apreciar en los párrafos anteriores, para esta iniciativa es muy importante garantizar la participación de mujeres y de la población indígena en las Contralorías. Este aspecto se reafirma en el Artículo 261 en el cual se especifica que cada unidad de Contraloría Social del Agua tendrá que constituirse legalmente como organización de la sociedad civil y presentarse ante el Consejo Regional correspondiente o, en su caso, ante el Consejo Nacional. También se les exige que presenten sus documentos al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción de su entidad federativa o a nivel nacional, y que en sus estatutos se garanticen medidas para tomar decisiones colegiadas, democráticas, transparentes e incluyentes.

Por su parte, la iniciativa de la senadora Sánchez coincide en destacar que la Contraloría es una institución muy importante en la gestión del agua, ya que favorece el cumplimiento de los planes y las recomendaciones en el sector. Además, el hecho de que su composición sea enteramente social la convierte en un mecanismo clave de la participación ciudadana. Un aspecto relevante consiste en la justificación que hacen de esta figura a partir de la evidencia de investigaciones académicas y de la propia Auditoría Superior de la Federación, las cuales establecen que “la autoridad del agua se encuentra rebasada en sus capacidades de monitoreo y vigilancia sobre el uso que se hace de las aguas en todo el territorio [...]” (p. 17). El proyecto mantiene el sentido de que las contralorías pueden constituirse a nivel nacional, regional, municipal en diferentes demarcaciones territoriales y que los principios bajo los cuales se deben guiar las Contralorías son los siguientes: certeza, veracidad, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y transparencia (Artículo 98).¹⁴

¹⁴ En el artículo 260 de la iniciativa ciudadana se mencionan los principios de actuación con los que se deben regir las Contralorías Sociales del Agua y son prácticamente los mismos que contiene la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez, salvo que la iniciativa ciudadana no incluye el de veracidad: “[...] Su actuación debe regirse por los principios de certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y transparencia; y se realizará a través de investigaciones, visitas, monitoreo, inspecciones, auditorías, ejercicios de revisión y evaluación, para garantizar la efectiva rendición de cuentas de dichos órganos y servidores públicos.” (Artículo 260)

La definición que hace la iniciativa de la senadora Sánchez es la siguiente:

Las Contralorías Sociales del Agua son un mecanismo ciudadano de participación social, para ejercer control, fiscalización y vigilancia de las actividades desarrolladas en la materia, por parte de autoridades y particulares, así como para promover el cumplimiento de la composición y funcionamiento de las instancias de coordinación entre la ciudadanía, los pueblos y autoridades de los órdenes de gobierno previstas en esta Ley.

Estarán conformadas por personas de manera individual y colectiva, que participarán de forma voluntaria y honorífica. En su conformación se garantizará la participación equitativa de todas las personas sin discriminación y con perspectiva de género e intercultural. Se podrán constituir a nivel nacional, regional, municipal o en demarcaciones territoriales.

Tendrán autonomía técnica y de gestión para realizar las actividades necesarias de conformidad con sus estatutos y en los documentos que las propias Contralorías emitan a nivel nacional, regional y zonal. (Artículo 97)

En el Cuadro 3 se comparan las funciones que las iniciativas proponen para la instancia de la Contraloría Social.

Cuadro 3. Funciones de las Contralorías Sociales del Agua en las iniciativas revisadas

INICIATIVA CIUDADANA	INICIATIVA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ
<p>Art. 182. La Contraloría Social del Agua vigilará que la distribución de volúmenes para las asignaciones secundarias entre los distintos sistemas de agua en su Región Hidrológica-Administrativa respete el principio de la no discriminación y fomente una distribución equitativa de la riqueza pública, el desarrollo equilibrado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.</p>	<p>Art. 99. Las Contralorías Sociales del Agua tienen por función:</p>
<p>Art. 245. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría Social del Agua serán las encargadas de garantizar que la administración de los ingresos y egresos relacionados con el agua se realice en concordancia con lo previsto en el presente artículo y las observaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para lograr el cumplimiento progresivo del derecho humano al agua y los demás derechos humanos asociados. (...)</p>	<p>I. Vigilar la actuación de particulares, autoridades, órganos, consejos y demás sujetos contemplados en esta ley y el cumplimiento de la normatividad en la materia;</p>

El cuadro 3 continúa en la siguiente página

INICIATIVA CIUDADANA	INICIATIVA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ
<p>Art. 247. Se crea el Fondo Nacional para el Derecho Humano al Agua y Saneamiento que será manejado en el sector financiero con la estrecha participación del Consejo Nacional de Aguas y Cuencas a través de su Secretaría Técnica y con supervisión de su operación por la Contraloría Social del Agua. Este Fondo tendrá como finalidad contribuir a garantizar el ejercicio del derecho humano al agua potable y al saneamiento, la protección, preservación y restauración del ciclo del agua y la autosuficiencia y soberanía alimentaria con sustentabilidad hídrica, y estará conformado por los siguientes recursos: (...)</p>	<p>II. Fortalecer los procesos de participación y transparencia de la gestión del agua;</p>
<p>Art. 258. Para efectos de la presente Ley, la procuración de justicia hídrica será ejercida a través de la Contraloría Social del Agua y la Defensoría del Agua, así como por los órganos competentes de los gobiernos federal, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales. Contarán con las facultades requeridas para tomar las acciones necesarias para garantizar el derecho humano al agua y otros derechos humanos asociados; la adecuada ejecución de los planes y acuerdos de los Consejos; el respeto a la normatividad, la correcta utilización de los recursos públicos destinados a la administración, manejo y gestión de las aguas en el territorio nacional, así como la protección y facilitación del trabajo de los defensores del agua.</p>	<p>III. Supervisar y emitir opiniones sobre las asignaciones, concesiones y permisos;</p>
<p>Art. 259. La Contraloría Social del Agua es un mecanismo ciudadano para vigilar la función pública y el cumplimiento con la normatividad de los particulares, así como asegurar la composición y funcionamiento de las instancias de coordinación entre la ciudadanía, los pueblos y los gobiernos previstas en esta ley y en las leyes de las entidades federativas. (...)</p>	<p>IV. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos;</p>
<p>Art. 260.- Para la ejecución de sus planes y decisiones, las unidades o instancias de la Contraloría Social del Agua verificarán la adecuada composición y funcionamiento de las instancias de coordinación así como el cumplimiento con los actos de autoridad requeridos, además de los actos de autoridad en diferentes ámbitos que tengan un impacto sobre las aguas o cuencas en su ámbito territorial. Su actuación debe regirse por los principios de certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y transparencia; y se realizará a través de investigaciones, visitas, monitoreo, inspecciones, auditorías, ejercicios de revisión y evaluación, para garantizar la efectiva rendición de cuentas de dichos órganos y servidores públicos.</p>	<p>V. Vigilar la equidad en la representación, deliberación y la toma de decisiones en los Consejos a nivel Nacional, Regional;</p>

El cuadro 3 continúa en la siguiente página

INICIATIVA CIUDADANA	INICIATIVA SENADORA GLORIA SÁNCHEZ
<p>Art. 266. Los Consejos Regionales, en coordinación con la Contraloría Social del Agua, identificarán los titulares de concesiones de aguas nacionales o de sus bienes inherentes cuyos incumplimientos de la normatividad estén generando mayores daños a las aguas y cuencas en el ámbito de su competencia. La Defensoría del Agua deberá iniciar las acciones jurídicas pertinentes en contra de estos titulares, quienes estarán obligados a establecer fondos con recursos suficientes para el resarcimiento de los daños a comunidades, aguas y cuencas, para ser administrados por el respectivo Consejo Regional, con la plena participación de las comunidades afectadas y de investigadores sin conflictos de interés.</p>	<p>VI. Solicitar la realización de consultas, audiencias públicas deliberativas y de rendición de cuentas ante actos de autoridad, instrumentos de planeación municipal, obras públicas o privadas y proyectos que requieran de la presentación de un Dictamen de Impacto Hídrico-ambiental;</p>
	<p>VII. Acceder a expedientes y documentos de licitaciones, contratos, asignaciones, concesiones y bitácoras de obra en el marco de sus competencias;</p>
	<p>VIII. Conocer las resoluciones de las Contralorías Internas y presentarles recomendaciones en materia de combate a la corrupción;</p>
	<p>IX. Vigilar, supervisar y solicitar auditorías a los Servicios y Sistemas Públicos de Agua y Saneamiento;</p>
	<p>X. Proponer prácticas de manejo integral del agua, zonas de conservación ecológica y zonas de protección hidrológica orientadas a la sostenibilidad de las fuentes de agua.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, la primera diferencia notable entre las dos iniciativas es que la ciudadana no proponía un artículo en específico para desglosar las competencias de las contralorías, así que éstas se encontraban en varios. En ellos se asignaban tareas muy específicas que se mantienen en la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez, pero con una formulación más abstracta que le permite una mayor amplitud de actuación. Por ejemplo, en la iniciativa ciudadana se establecía que la Contraloría vigilaría la operación de un Fondo Nacional para el Derecho Humano al Agua y Saneamiento, mientras que en la de la Senadora Sánchez la competencia se refiere a la vigilancia sobre los recursos públicos vinculados a la gestión hídrica. En la iniciativa ciudadana se especifica que la Contraloría Social del Agua se centra en identificar a titulares de concesiones “cuyos incumplimientos de la normatividad estén generando mayores daños a las aguas y cuencas en el ámbito de su competencia” (Art. 266), mientras que la iniciativa de la senadora Sánchez plantea que se supervisen y emitan opiniones sobre todas las asignaciones, concesiones y permisos (Art. 99, Fracc. III).

En términos generales las dos iniciativas coinciden en dos aspectos básicos: 1) las Contralorías vigilarán el cumplimiento de la normatividad por parte de particulares, autoridades de gobierno y cualquier entidad relacionada con la gestión del agua y 2) vigilarán la composición (equidad en términos de representación) y también serán observadoras de las decisiones que tomen los consejos del agua.

3.3.3 La consulta

Un instrumento fundamental de participación que proponen las dos iniciativas es la consulta. En las últimas dos décadas se ha podido apreciar una mayor conflictividad social en el marco de los megaproyectos relacionados con diferentes usos de agua. Precisamente por ello, han cobrado una gran relevancia los instrumentos de la democracia directa como elementos para sentar las bases mínimas que les den viabilidad sociopolítica.

La iniciativa ciudadana menciona que “El derecho a la consulta será reconocida [sic] para todos los habitantes de cada una [sic] de los 65 territorios de sistemas de flujos, sobre la autorización de actividades que pudieran afectar su acceso a largo plazo a agua de calidad.” (p. 11).¹⁵ Este derecho está contemplado en el artículo 14, Fracción III, en el cual se establece que las autoridades deberán realizar una consulta previa, libre e informada con la población potencialmente afectada antes de avalar un proyecto, obra o actividad que pudiera interferir con el derecho humano al agua. Este aspecto también está incluido como parte de los principios que deben seguir en toda actividad de los poderes públicos en materia de aguas y cuencas:

La aprobación o autorización de leyes y otras disposiciones jurídicas, así como de obras, proyectos y actividades que pudieran vulnerar los derechos al agua de una población, deberá contar con la consulta y consentimiento previos, libres e informados de las poblaciones potencialmente afectados [sic]. (Art. 2, Fracc. XVI)¹⁶

Un aspecto interesante es que parte de la información previa a la consulta consiste en un Dictamen de Impacto Sociohídrico, el cual sería “preparado por un panel de especialistas sin conflicto de interés nombrado por el Consejo Regional para determinar si el proyecto vulneraría

¹⁵ La iniciativa ciudadana propone modificar las unidades de gestión de aguas subterráneas que actualmente emplea la Conagua con base en 656 acuíferos, ya que la considera obsoleta para identificar la interacción entre aguas superficiales y profundas. Para sustituirlas, propone 65 grandes sistemas de flujos subterráneos que se documentaron en una investigación del Dr. Oscar Escolero y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Véase Iniciativa ciudadana, p. 11, así como el Artículo 3, Fracc. XX, XXI y XXII.

¹⁶ El mecanismo de consulta específicamente para los territorios indígenas está expresado en el Artículo 19 de esta misma iniciativa: “En la aprobación de medidas legislativas, administrativas, obras o proyectos que afecten las aguas de los territorios indígenas. [sic] El Estado Mexicano deberán [sic] garantizar la consulta de buena fe y de manera adecuada para obtener el consentimiento previo, libre e informado, de carácter vinculante, con pleno respeto al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y a la autonomía sobre sus aguas. El Estado realizará estudios de impacto previos de carácter social, cultural, ambiental y de derechos en lo relacionado con proyectos y planes de inversión y desarrollo que puedan afectar directa o indirectamente sus aguas.”

el derecho humano y de los pueblos al agua, y formaría la base para la consulta que el Consejo Regional realizaría entre todas y todos los potencialmente afectados.” (p. 9) Como un ejemplo de este ejercicio, se encuentran las concesiones de agua para embotelladoras (cerveza, refresqueras y agua purificada), las cuales se otorgarán si el Dictamen de Impacto Sociohídrico es favorable y se avala en la consulta con la población potencialmente afectada.

En la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez continúa la propuesta de implementar la consulta “Para la autorización de cualquier proyecto, obra o actividad que pueda afectar a las personas en el goce de sus derechos humanos relacionados con el agua, incluidos los derechos a un medio ambiente sano y a la salud...” (Art. 24) y más adelante se enfatiza que debe ser particularmente relevante en los casos en que cualquier medida legislativa o administrativa pueda vulnerar el derecho humano al agua en territorios ocupados por pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. En dichas situaciones se hace explícito que el resultado de las consultas será vinculante, además de que la consulta tendrá como características que sea previa a la toma de decisiones, libre, informada y culturalmente adecuada (Art. 30 y también Art. 65, Fracc. VII). Como veremos en la siguiente sección, aunque la figura de las consultas requiere de más información para precisar cómo es que se llevará a cabo este mecanismo, se menciona que las organizaciones que pueden promover las consultas serán el Consejo Nacional (Art. 86, Fracc. VIII) y las Contralorías Sociales del Agua (Art. 99, Fracc. VI).

4. Evaluación de Impacto Legislativo de los mecanismos de participación ciudadana de la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez

De acuerdo con el diseño metodológico planteado en Bohorquez, *et al.*, (2022), la pregunta general que evalúa el impacto legislativo de una ley general de aguas en el subsistema de participación ciudadana sería la siguiente: ¿El proyecto de Ley General de Aguas garantiza una participación efectiva de la ciudadanía en la gestión y toma de decisión en materia de agua? Para responderla, se formularon cinco preguntas particulares que son las que se presentan en el Cuadro 4. En él se identifica el articulado que proporciona información sobre la interrogante y en cursivas se plantean comentarios y recomendaciones sobre las consecuencias que tendría la implementación de esa disposición en los términos en los que está formulada, así como aspectos que se podrían precisar para favorecer el cumplimiento de los objetivos de la iniciativa relacionados con el subsistema de participación ciudadana.

Cuadro 4. Evaluación de impacto legislativo de la iniciativa de la Sen. Gloria Sánchez

Pregunta 1:

¿Democratiza las decisiones que se toman en torno al agua mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno?

DISPOSICIONES GENERALES

Art 1. Las disposiciones de esta ley tienen por objeto establecer que se promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos al agua y al saneamiento y definir las bases, principios, modalidades y apoyos del acceso, la gestión, administración, disposición, conservación, preservación y aprovechamiento integral, equitativo, sustentable de las aguas y así como establecer la participación de la federación, entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales y la participación ciudadana, y garantizar que la prestación de los servicios de agua y saneamiento sean disponibles, de calidad, accesibles, asequibles, aceptables y sin discriminación, y establecer los mecanismos para la gestión de los riesgos asociados a los fenómenos hidrometeorológicos y al cambio climático. [Subrayado propio].

Art. 3 Fracc. IV. [Son objetivos de esta Ley] Garantizar los mecanismos, instrumentos e instancias de participación ciudadana para el acceso equitativo y uso sustentable del agua;

Recomendación: Se sugiere sustituir el concepto de uso sustentable del agua por el de Administración del agua para que se armonice este objetivo con lo establecido en el artículo 4, fracción III.

Art. 4 Fracc. III. [Para los efectos de la presente ley se entenderá por:] Administración del Agua: es el proceso que organiza el uso integral, equitativo y sustentable del agua a partir del conocimiento de su disponibilidad, en términos de cantidad y calidad, bajo el enfoque de cuenca, con la participación de las autoridades y sociedad, donde es fundamental garantizar los derechos humanos al agua y saneamiento y los derechos humanos interdependientes, así como el seguimiento del uso eficiente del agua, la prevención y control de la contaminación en contribución a la protección de los ecosistemas asociados. [Subrayado propio].

Art. 7 Fracc. II. [Las autoridades de los tres niveles de gobierno deberán adoptar, de manera permanente, programas y acciones transversales e Intersectoriales verificables para garantizar progresivamente el goce y ejercicio de los derechos humanos al agua y saneamiento, para todas las personas, en las zonas rurales, urbanas y periurbanas. Estas acciones incluirán:] La distribución equitativa del agua disponible considerando las necesidades ecosistémicas, evitando el acaparamiento y la adopción de una estrategia nacional participativa y transparente;

Art. 7 Fracc. VI. [Las autoridades de los tres niveles de gobierno deberán adoptar, de manera permanente, programas y acciones transversales e intersectoriales verificables para garantizar progresivamente el goce y ejercicio de los derechos humanos al agua y saneamiento, para todas las personas, en las zonas rurales, urbanas y periurbanas. Estas acciones incluirán:] La inclusión de las perspectivas de género, intercultural y etaria en los procesos de toma de decisiones sobre el agua y el saneamiento;

Comentario: A lo largo de la iniciativa no queda claro cómo se incorpora la variable etaria en los procesos de participación social.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 1:

¿Democratiza las decisiones que se toman en torno al agua mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno?

Art. 11. El Estado mexicano garantizará, de acuerdo con los principios de progresividad y no regresividad, el acceso y uso equitativo y sustentable de las aguas, asegurando el máximo uso de los recursos presupuestales disponibles, así como la participación coordinada de la federación, las entidades federativas, los municipios, las alcaldías y la ciudadanía, para garantizar el derecho humano al agua para las generaciones actuales y futuras.

Art. 17. En la aplicación de esta Ley se debe interpretar a los derechos humanos al agua y saneamiento como derechos fundamentales interdependientes e indispensables para el ejercicio de otros derechos, tales como la vida, la salud, la alimentación, el medio ambiente sano, la participación social, la igualdad, la transparencia, entre otros, y se deberá garantizar la inclusión para todas las personas, con especial atención a la niñez, personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres, personas en situación de vulnerabilidad, y a las personas desplazadas, refugiadas o solicitantes de asilo, presas y víctimas de desastres. [Subrayado propio].

Art. 22 Fracc. I. [En la aplicación de esta Ley, los tres órdenes de gobierno, las instituciones e instancias de participación ciudadana y las autoridades en comunidades indígenas y afromexicanas, en el ejercicio de sus funciones deberán establecer las siguientes acciones:] Garantizar la participación paritaria y sustantiva de las mujeres en la gestión del agua y en todos los espacios de toma de decisión;

Art. 22 Fracc. II. [En la aplicación de esta Ley, los tres órdenes de gobierno, las instituciones e instancias de participación ciudadana y las autoridades en comunidades indígenas y afromexicanas, en el ejercicio de sus funciones deberán establecer las siguientes acciones:] Diseñar políticas públicas transversales que instrumenten acciones afirmativas y redistributivas para que las mujeres, en condiciones de igualdad, accedan, usen, aprovechen y decidan sobre la gestión del agua y el saneamiento en todos los niveles y ámbitos;

Art. 81. Todas las personas tienen derecho a participar en los procesos de planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica. Las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán garantizar la participación de las personas, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y de los usuarios de agua en la planeación, ejecución, vigilancia y evaluación de la política nacional hídrica. Lo anterior, por medio del diseño, implementación y acompañamiento de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana.

Art. 82. Las autoridades adoptarán medidas para asegurar que la participación de la ciudadanía sea posible, oportuna, equitativa y efectiva en todos los momentos de los procesos de toma de decisiones, de manera que las observaciones sean debidamente consideradas y contribuyan de forma significativa a los mismos.

Las autoridades de los tres órdenes de gobierno proporcionarán al público de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar durante todo el proceso de toma de decisiones; facilitarán el diálogo de distintos tipos de conocimientos y las condiciones para que la ciudadanía genere y difunda información que considere oportuna; y garantizarán condiciones equitativas en los procedimientos de deliberación y de toma de decisiones que consideren las características sociales, económicas, culturales y geográficas de todas las personas.

La Secretaría, la Comisión y Organismos de Cuenca deberán tomar en cuenta las opiniones, recomendaciones y demás observaciones que emitan los Consejos de Aguas y Cuencas y sus órganos auxiliares y fundamentar, en su caso, su modificación o rechazo.

Pregunta 1:

¿Democratiza las decisiones que se toman en torno al agua mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno?

Comentario: Esta disposición general se considera muy importante porque establece que la participación será clave “en todos los momentos de los procesos de toma de decisiones”, que las observaciones “serán debidamente consideradas”, la importancia de proporcionar información “de manera clara, oportuna y comprensible” y qué en caso de que no sean atendidas las opiniones y recomendaciones de las instancias de participación social, las autoridades fundamentarán “su modificación o rechazo”. En el reglamento correspondiente tendrán que precisarse varias disposiciones de este artículo para homologar criterios sobre lo que debe entenderse sobre conceptos clave (¿Qué se entiende por participación equitativa y efectiva? ¿Qué se entiende por condiciones equitativas en los procedimientos de deliberación?) y especificar procesos (¿Cuáles serían las fases en los procesos de toma de decisiones que reconocería cualquier autoridad en proyectos hídricos? ¿Cuáles serían los medios para proporcionar información “clara, oportuna, equitativa y efectiva” al público para que este ejerza su derecho a participar? ¿Cuáles serían los medios en los que se difundiría la información? ¿Cuánto tiempo tendrán las autoridades para responder las opiniones, recomendaciones y observaciones de las instancias de participación? ¿Habrá manera de impugnar el resultado?). El principal impacto que tendría la implementación de esta disposición consiste en ampliar y asumir los costos de transacción que implica un proyecto o una política pública abierta a la participación ciudadana.

Art. 84. La ciudadanía, de manera individual o colectiva, se coordinará con las instancias de gobierno a través de los siguientes organismos:

- I. Consejo Nacional de Aguas y Cuencas;
- II. Consejos Regionales de Aguas y Cuencas y sus órganos auxiliares;
- III. Consejos Zonales de Aguas y Cuencas, y
- IV. Contralorías Sociales.

Comentario: En el proyecto no se especifican las funciones y competencias que tendrían los Consejos Zonales de Aguas y Cuencas.

Art. 175 Fracc. III. [Los asignatarios deberán cumplir con las siguientes obligaciones para mantener y renovar sus títulos:] Establecer procesos transparentes de participación ciudadana, con acceso a la información y rendición de cuentas en sus instancias de administración;

Consideración: Se sugiere que se pueda especificar en la ley o en un reglamento posterior que las autoridades locales y estatales seguirán los criterios reconocidos por México en el Acuerdo de Escazú en cuanto al derecho de acceso a la información ambiental (artículo 5 del Acuerdo) y el derecho a la participación pública (artículo 7). Esto favorecería la homologación de procesos de participación ciudadana a nivel nacional y crearía una base de exigibilidad a las autoridades sobre la manera en que se emplean estos mecanismos.

ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA) EN LAS QUE INVOLUCRA A INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (CONSEJOS DE AGUA):

Art. 68 Fracc. XVIII. Organizar procesos de planeación integral hídrica territorial y de toma de acuerdos con sus respectivos Consejos de participación ciudadana, a nivel nacional, regional, local o zonal.

Pregunta 1:

¿Democratiza las decisiones que se toman en torno al agua mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno?

Art. 68 Fracc. XIX. Trabajar en coordinación con los respectivos Consejos de participación ciudadana, en sus distintos niveles en procesos de análisis, ejecución de sus planes y deliberación;

Recomendación: Se sugiere incluir que este trabajo de coordinación también implica el monitoreo y evaluación de los planes.

Art. 68 Fracc. XXVII. Establecer, diseñar, articular e implementar, en coordinación con los Organismos de Cuenca y de los Consejos de Aguas y Cuencas, programas a nivel nacional que promuevan e incentiven la captación y el aprovechamiento de las aguas pluviales.

Recomendación: Se sugiere incluir que la coordinación para estos programas también incluya su monitoreo e implementación.

Art. 68 Fracc. XXVIII. Delimitar, en coordinación con la Secretaría y de los Consejos Regionales, los polígonos en los programas y proyectos para el manejo de las Áreas de Importancia Hídrico Ambiental, conforme a las atribuciones de esta Ley;

Art. 68 Fracc. XXXII. Promover, apoyar y verificar la organización y participación efectiva e informada de la ciudadanía en el ámbito nacional en la toma de decisiones relacionadas a garantizar el derecho de las personas al agua y al saneamiento, así como en el acceso y uso equitativo, integral y sustentable del agua;

Consideración: Se sugiere precisar en la Ley qué se va a entender por “participación efectiva e informada”. Como ya se mencionó en otro comentario, se considera que los criterios contemplados y reconocidos por el Estado mexicano en el Acuerdo de Escazú referente a la participación (artículo 7) y el acceso a la información ambiental (artículo 5) pueden ser la base para hacer efectivos estos preceptos.

Art. 68 Fracc. XXXIII. Expedir el reconocimiento de los Consejeros del Consejo Nacional y Regionales de Cuenca electos en sus respectivas regiones y sectores;

Art. 68 Fracc. XXXIV. Realizar y presentar de manera periódica y pública, con el apoyo del Instituto y con participación de los Consejos Regionales, estudios, reportes y diagnósticos, sobre el estado ecológico de los ecosistemas asociados con el agua, así como sobre aspectos sociales y económicos del agua por fuente de suministro, localidad y tipo de uso, y otros estudios que estime pertinentes;

Recomendación: En el reglamento se sugiere precisar la periodicidad de estas presentaciones y los mecanismos para hacer pública este tipo de información, así como especificar en qué consistiría la participación de los Consejos Regionales. Tampoco queda claro cuál sería el criterio para impulsar el estudio de un ecosistema en particular.

Art. 68 Fracc. XXXV. Analizar, con la participación de los Consejos Regionales y Organismos de Cuenca, los montos recomendables para el cobro de derechos de agua y tarifas de cuenca, para ponerlos a consideración de las autoridades correspondientes en términos de Ley;

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 1:

¿Democratiza las decisiones que se toman en torno al agua mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno?

Comentario: ¿Cuáles serían los criterios para establecer “los montos recomendables”? ¿Cuáles serían los criterios que seguirían las autoridades para aceptar o rechazar esta sugerencia?

Art. 68 Fracc. XXXVI. Formular, en coordinación con la Secretaría y atendiendo las recomendaciones del Consejo Nacional, los anteproyectos de programa-presupuesto, y una vez aprobado, verificar su correcta y oportuna ejecución, asegurando que la aplicación de los recursos asignados se conduzca en estricta conformidad con los Programas Regionales y Zonales y el Programa Nacional;

Art. 68 Fracc. XLV. Presentar cada tres años un informe dirigido al Consejo Nacional del avance progresivo de los derechos humanos al agua y el saneamiento, conforme a indicadores y estándares de los organismos nacionales e internacionales especializados en la materia;

Recomendación: En el reglamento valdría la pena especificar cuáles serían los indicadores mínimos que tendría este informe para que pueda ser analizado y retroalimentado por el Consejo Nacional.

Art. 68 Fracc. XLVI. Dar puntual respuesta y cumplimiento a las recomendaciones que emitan la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo Nacional y la Contraloría Social del Agua, y (...)

DEL CONSEJO NACIONAL

Art. 4 Fracc. XVIII. Consejo Nacional: Consejo Nacional de Aguas y Cuencas, a nivel República Mexicana, que constituye la instancia de colaboración entre autoridades federales, la ciudadanía, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Art. 86 Fracc. I. [El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:] Colaborar con la Comisión y sus Organismos de Cuenca en la elaboración de la Estrategia Nacional y del Programa Nacional, y diseñar mecanismos para su evaluación y actualización;

Comentario: En el reglamento tendrá que precisarse cómo será esta colaboración y si los mecanismos de evaluación serán a su vez retroalimentados por la Comisión y los Organismos de Cuenca.

Art. 86 Fracc. II. [El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:] Colaborar con la Secretaría, la Comisión y el Instituto en la elaboración de lineamientos y directrices sobre la política hídrica en el ámbito nacional e internacional;

Recomendación: Se sugiere especificar más adelante cómo sería esta colaboración y cada cuántos años se emiten estos lineamientos sobre la política hídrica. Parecería que estos lineamientos ya estarían contemplados en la Estrategia Nacional y en el Programa Nacional, así que tal vez resulte redundante con respecto a la primera fracción de este artículo. No queda claro cuáles serían las facultades y el ámbito de implementación que tendría el Consejo para emitir directrices de carácter internacional.

Pregunta 1:

¿Democratiza las decisiones que se toman en torno al agua mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno?

Art. 86 Fracc. III. [El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:] Participar en la elaboración de la propuesta de presupuesto de egresos federales que realice la Comisión;

Art. 86 Fracc. IV. [El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:] Participar con la Comisión y en coordinación con los Consejos Regionales para la emisión de Declaratorias de Emergencia Hidroecológica o de Cuenca en Estrés Hídrico Extremo;

Art. 86 Fracc. V. [El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:] Apoyar y colaborar con la Secretaría y la Comisión, en la prevención y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión que rebasen el ámbito de los Consejos Regionales;

Comentario: ¿Cuáles serían los mecanismos que se utilizarían para prevenir los conflictos? ¿Para la solución se emplearían consultas? ¿Los Consejos Regionales establecidos en el territorio en donde se lleve a cabo el conflicto no participarían?

Art. 86 Fracc. VI. [El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:] Formar grupos especializados interdisciplinarios e intersectoriales para realizar diagnósticos y presentar propuestas de política pública en materia hídrica;

Art. 86 Fracc. VII. [El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:] Formular opinión sobre el actuar de los titulares de la Comisión y del Instituto;

Comentario: ¿Cuál sería el impacto de esta opinión? ¿Ante qué instancia y con qué periodicidad se formularía?

Art. 86 Fracc. VIII. [El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:] Promover la participación social, informada y responsable, a través de las consultas públicas que determine en coordinación con la Comisión;

Art. 86 Fracc. IX. [El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:] Recomendar a la Comisión realizar estudios y adoptar políticas, acciones y metas orientadas a mejorar la administración del agua y lograr el cumplimiento de los derechos humanos al agua y al saneamiento a través de la gestión integral equitativa y sustentable de los recursos hídricos en el país.

Art. 86 Fracc. X. [El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:] Elaborar su reglamento interno;

Art. 86 Fracc. XI. [El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:] Las demás que se establezcan en la presente Ley, el reglamento, y su propio reglamento interno.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 1:

¿Democratiza las decisiones que se toman en torno al agua mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno?

Art. 107. El Titular del Ejecutivo Federal, en el quinto año de su gobierno, con la participación de las dependencias y entidades responsables, Organizaciones de la Sociedad Civil y Académicas realizarán una evaluación de la Estrategia Nacional respecto a los objetivos y metas planteadas. El Consejo Nacional emitirá recomendaciones a dicha evaluación.

La Estrategia Nacional podrá ser actualizada con base a las recomendaciones de la evaluación. El Programa Nacional deberá ajustarse a dicha actualización.

Comentario: El impacto de esta evaluación será muy bajo si se toma en cuenta que los ajustes realizados solo tendrán efecto durante los últimos meses del sexenio y por lo tanto del Programa Nacional Hídrico vigente. Ante esta situación se sugiere explorar dos alternativas: a) que la evaluación se realice a la mitad del sexenio (final del tercer año de gobierno) para que se puedan observar los efectos de la actualización o bien, b) que las recomendaciones realizadas en el quinto se consideren vinculantes para ser incorporadas tanto en la Estrategia Nacional como en el Programa Nacional Hídrico de la siguiente administración.

Art. 108. El Programa Nacional Hídrico es el documento rector de planeación, de carácter técnico sexenal vinculante, que se elaborará con base en los Programas Regionales y la Estrategia Nacional, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo.

El Programa Nacional será elaborado por la Comisión en colaboración con el Consejo Nacional conforme a las disposiciones reglamentarias de esta Ley. Para ello, tendrá la asesoría del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Deberá ser aprobado y publicado por el Titular del Ejecutivo Federal en los términos de la presente Ley General y de la Ley de Planeación. [...]

Art. 131. La Declaratoria de veda es el instrumento mediante el cual el Ejecutivo Federal, a recomendación de la Comisión y del Consejo Nacional, prohíbe el otorgamiento de nuevas concesiones en una cuenca o acuífero y, en su caso, establece restricciones y reducciones a las ya existentes, a fin de lograr la gestión integral y sustentable de los recursos hídricos, restablecer el equilibrio hidrológico y la calidad del agua en una cuenca o acuífero.

Los volúmenes de aguas propiedad de la Nación que se recuperen con motivo de las reducciones que establezca la declaratoria de veda, deberán aplicarse al restablecimiento del equilibrio hidrológico de la cuenca, acuífero, sus ecosistemas y sistemas de flujo subterráneos y, excepcionalmente, podrán utilizarse para garantizar el cumplimiento del derecho al agua para uso personal y doméstico, en los términos establecidos en el Título II.

DE LOS CONSEJOS REGIONALES DE AGUAS Y CUENCAS

Art. 4 Fracc. XIX. Consejo Regional: El Consejo Regional de Aguas y Cuencas a nivel Región Hidrológica, constituye la instancia de colaboración entre representantes regionales de la ciudadanía, pueblos y comunidades indígenas afromexicanas, autoridades estatales y del orden federal.

Art. 4 Fracc. XII Asignación: acto administrativo del Ejecutivo Federal que se realiza a través de la Comisión que autoriza el aprovechamiento y uso sustentable de las aguas nacionales a los municipios para proveer los servicios de agua con carácter público urbano doméstico acorde con el Patrón de Aprovechamiento y a las recomendaciones de su Consejo Regional correspondiente.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 1:

¿Democratiza las decisiones que se toman en torno al agua mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno?

Art. 4 Fracc. XXXV. Evaluación de Costo Beneficio Socio-Hídrico: instrumento realizado por el Consejo Regional para determinar si una obra hídrica o hidráulica propuesta resultaría en menores costos sociales, energéticos, ambientales y económicos en relación con cualquier otra alternativa, calculado a lo largo de la vida útil del proyecto.

Comentario: En el artículo 126 de la iniciativa se menciona que esta evaluación “Deberá ser realizado por el promovente de las actividades. Este será puesto a disposición del organismo de Cuenca y Consejo Regional correspondiente para su verificación y aprobación, con base en los criterios y procedimientos establecidos en el reglamento de esta Ley”. Se sugiere homologar en la iniciativa la competencia que tendría el Consejo Regional en este instrumento de planeación.

Art. 4 Fracc. LXIX. Volumen de Acceso Estándar: la cantidad de agua de calidad por persona física, por día, que un Consejo Regional propone para garantizar el uso personal doméstico para todos los habitantes de su ámbito territorial, con prioridad sobre cualquier otro uso.

Comentario: Esta competencia no se vuelve a mencionar en el apartado referente a las atribuciones que tienen los Consejos Regionales. No queda claro por qué este volumen cambiaría regionalmente y no habría un volumen estándar a nivel nacional conforme a las recomendaciones de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud que ha propuesto 100 litros de agua al día por persona. La implementación de esta medida abriría una disparidad nacional en términos del cumplimiento del derecho humano al agua.

Art. 45. Los Consejos Regionales, en colaboración con el Instituto, deberán delimitar los acuíferos en zonas kársticas en su ámbito territorial, buscar su protección y su buen manejo, con base en su capacidad de carga y como Áreas de Importancia Hídrico ambiental, e incluirlas en su Programa Rector. La Comisión en coordinación con la Secretaría y el Instituto elaborarán un plan de manejo del acuífero con opinión de los Consejos Regionales, el cual permitirá la regulación del conjunto de actividades a ser realizadas en estas áreas, incluyendo sus zonas de protección.

Comentario: No queda clara si la opinión que realizarían los Consejos Regionales sería vinculante o cómo se incorporaría a dicho Plan. En el reglamento deberá especificarse el proceso que seguiría la elaboración del Plan para tener esta retroalimentación de los Consejos Regionales.

Art. 47. Los manantiales y sus zonas de influencia serán determinados como Áreas de Importancia Hídrico Ambiental y estarán sujetos a los Programas Regionales que proponga cada Consejo Regional.

Art. 88. Los Consejos Regionales de Aguas y Cuencas son órganos colegiados para la participación pública a nivel regional, que coadyuvarán con los Organismos de Cuenca en la formulación, coordinación, planeación, diseño, aplicación, vigilancia, evaluación y seguimiento de los instrumentos de planeación y programas de la política nacional hídrica a que se refiere esta Ley, a fin de garantizar los derechos humanos al agua y saneamiento así como el uso equitativo, integral y sustentable de los bienes hídricos.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 1:

¿Democratiza las decisiones que se toman en torno al agua mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno?

Art. 90 Fracc. I. [Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:] Elaborar y actualizar su Programa Regional

Art. 90 Fracc. II. [Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:] Emitir recomendaciones, mediante el Consejo Nacional, para la Estrategia Nacional y el Programa Nacional;

Recomendación: Se sugiere que más adelante se especifiquen cuáles serían los criterios que utilizaría el Consejo Nacional para retomar o no estas recomendaciones.

Art. 90 Fracc. III. [Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:] Preparar propuestas a ser presentadas al Consejo Nacional y recibir Informes de su representante al respecto;

Art. 90 Fracc. IV. [Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:] Recibir las propuestas de sus Grupos Especializados, y en su caso aprobarlas y acordar las acciones requeridas al respecto;

Art. 90 Fracc. V. [Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:] Elaborar, con apoyo del Instituto el Patrón de Aprovechamiento para la región;

Comentario: De acuerdo con lo especificado en los artículos 124 y 230 de esta misma iniciativa, es el Instituto el que realmente elabora este instrumento de planeación y el Consejo emite recomendaciones y lo aprueba. Se entiende que la elaboración sea atribución de una instancia técnica como el IMTA.

Art. 90 Fracc. VI. [Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:] Revisar las solicitudes de otorgamiento, modificación o de renovación para concesiones de gran impacto en su región, y emitir opiniones vinculantes al respecto, en coordinación con el Consejo Nacional, para asegurar que las resoluciones emitidas respeten los parámetros establecidos en el Programa Regional y el Patrón de Aprovechamiento;

Art. 90 Fracc. VII. [Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:] Conformar paneles sin conflicto de interés para emitir opiniones frente a Dictámenes de Impacto Socio-hídrico Ambiental en torno a proyectos que pudieran vulnerar el derecho humano al agua de los habitantes de la región.

Comentario: ¿Cuántas personas conformarían estos paneles? Además de que no tengan conflictos de interés ¿Qué otras características deben tener estas personas? ¿Serían integrantes del propio Consejo Regional o personas externas? ¿La conformación y operación de este panel tiene algún impacto presupuestal para el Consejo? No queda claro si las opiniones emitidas serán vinculantes.

Art. 90 Fracc. VIII. [Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:] Revisar propuestas y emitir lineamientos y directrices en torno a la construcción, manejo y desmantelamiento de las obras de infraestructura en la región, con el fin de asegurar el respeto por el caudal ecológico y por el derecho humano y de los pueblos indígenas al agua, la prevención de inundaciones, la generación eléctrica y la soberanía alimentaria;

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 1:

¿Democratiza las decisiones que se toman en torno al agua mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno?

Art. 90 Fracc. IX. [Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:] Generar y ejecutar estrategias para la prevención, y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión.

Comentario: Además de las consultas ¿Qué otras estrategias para la prevención de conflictos podrían desarrollar los Consejos?

Art. 90 Fracc. X. [Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:] Favorecer el buen gobierno de los Distritos de Riego en la región;

Art. 90 Fracc. XI. [Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:] Generar recomendaciones en cuanto a los actos de inspección y de sanción requeridos por parte de los tres órdenes de gobierno;

Art. 90 Fracc. XII. [Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:] Proponer y solicitar al Ejecutivo Federal la emisión de Declaratorias de Emergencia Hidroecológica y de Cuenca en Estrés Hídrico Extremo, por eventos meteorológicos extremos, o por otros motivos que ameriten medidas excepcionales;

Art. 90 Fracc. XIII. [Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:] Emitir recomendaciones al Ejecutivo Federal en cuanto al establecimiento o actualización de vedas, reservas o zonas reglamentadas en su jurisdicción;

Art. 90 Fracc. XIV. [Los Consejos Regionales tendrán las siguientes atribuciones:] Las demás que se establezcan en la presente Ley, el reglamento, y su propio reglamento interno.

Art. 123. El Patrón de Aprovechamiento es el instrumento vinculante para determinar los volúmenes anuales de aguas superficiales y subterráneas que podrán ser asignados o concesionados, sus usos, así como los sitios de extracción, descarga o reutilización.

Las reducciones y condicionantes serán aplicadas prioritariamente a las concesiones con el mayor impacto negativo en términos de la sustentabilidad y el acceso equitativo según las recomendaciones de los Consejos Regionales correspondientes.

Art. 124. El Patrón de Aprovechamiento será actualizado cada tres años por el Instituto en acuerdo con el Consejo Regional correspondiente y con la información generada con base en evidencia científica y procesos de medición y vigilancia del comportamiento de los sistemas hídricos a mediano y largo plazo.

Art. 129. Una Declaratoria de Emergencia Hidroecológica deberá decretarse cuando se presente un evento de riesgo o cuando se compruebe la sucesión de eventos sostenidos en el tiempo que altere, cambie, deteriore, menoscabe, afecte o modifique la calidad del agua en las cuencas, acuíferos o infraestructura, poniendo en peligro a la población y a los ecosistemas; esta situación puede ser provocada por fenómenos naturales o por actividades antropogénicas que pongan en riesgo la disponibilidad de las aguas por escasez o por contaminación o cuando las mismas generen desequilibrios hidrológicos; explotación inmoderada de acuíferos o pongan en riesgo la sustentabilidad por daños al sistema hidrogeológico.

Pregunta 1:

¿Democratiza las decisiones que se toman en torno al agua mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno?

El titular del Poder Ejecutivo Federal, a solicitud de la Comisión, comisiones estatales, Organismos de Cuenca y del Consejos Regionales, emitirá la Declaratoria de Emergencia Hidroecológica, así como los decretos para su modificación o supresión conforme a lo establecido en el reglamento.

Art. 133. La Declaratoria de Reservas de Agua es el instrumento que el Ejecutivo Federal emite por recomendación de la Secretaría y la Comisión en concordancia con los Programas Regionales. Destina el volumen de agua necesario en una cuenca para asegurar la permanencia de los componentes, estructuras, funciones y servicios de los ecosistemas. Las comisiones Nacional Forestal, de Áreas Naturales Protegidas, la Federal para la Prevención de Riesgos Sanitarios, los Organismos de Cuenca y los Consejos de Aguas y Cuencas, según sea el caso, emitirán opinión técnica.

El volumen asignado para las reservas de agua no podrá ser concesionado para ningún otro uso, con excepción del personal y doméstico para el cumplimiento del derecho humano al agua, en los términos de la presente Ley.

Art. 143. Anualmente los Consejos de Aguas y Cuencas elaborarán sus proyectos de presupuesto conforme a su Programa Regional, señalando con claridad los recursos destinados a los programas para la sustentabilidad hídrico-alimentaria y para la reducción de vulnerabilidad a inundaciones y sequías, conforme a los planes de Aprovechamiento, alcantarillado y saneamiento correspondientes.

Art. 150. Las Comisiones Estatales del Agua o análogas, los Sistemas Municipales, Intermunicipales y Metropolitanos de Agua y Saneamiento, y los Consejos de Aguas y Cuencas promoverán la inversión en proyectos de Infraestructura verde y soluciones basadas en la naturaleza.

Los Programas Regionales deberán contemplar la Infraestructura verde y soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del agua.

Art. 230. Para el otorgamiento de títulos de concesión y asignación se deberá atender al Patrón de Aprovechamiento, y con ello, determinar los volúmenes para el caudal ecológico y los destinados al derecho de acceso de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en cada cuenca. Serán preferentes los usos personal y doméstico, público urbano y el uso para actividades de conservación. La Comisión con asistencia técnica del Instituto informará el estado de explotación de la cuenca o acuífero y pondrán para revisión y aprobación de los Consejos Regionales el Patrón de Aprovechamiento en la región hidrológica administrativa correspondiente para su adopción por parte de los Organismos de Cuenca.

Art. 250. Los Consejos Regionales revisarán los permisos otorgados para la ocupación de zonas federales y las concesiones para la extracción de materiales pétreos de cauces, determinando en cada caso si la concesión es adecuada o debe ser cancelada.

Comentario: En el reglamento tendrá que especificarse este procedimiento de revisión que harían los Consejos.

Art. 251. Los Consejos Regionales identificarán y reportarán a la Comisión, para que ésta a su vez informe a los titulares de concesiones de aguas superficiales o aguas subterráneas, o de sus bienes inherentes, los incumplimientos de la normatividad en que incurran. La Comisión deberá iniciar las inspecciones y en su caso las acciones jurídicas pertinentes en contra de estos titulares, quienes estarán obligados a responder en los términos establecidos de esta Ley.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 1:

¿Democratiza las decisiones que se toman en torno al agua mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana en los tres niveles de gobierno?

Comentario: La implementación a cabalidad de esta competencia le exigiría a los Consejos la incorporación de más personal que realice tareas de inspección de manera permanente, con implicaciones concretas en requerimientos de recursos humanos, materiales y económicos. Se sugiere analizar la conveniencia de dejar esta competencia a los Consejos o bien, replantearla en los términos en los que está en el artículo 90, fracción XI (generar recomendaciones en cuanto actos de inspección y de sanción).

Art. 252. Para cumplir con las funciones anteriores, los Consejos Regionales se apoyarse [sic] el Instituto y podrán establecer convenios de colaboración para estudios, monitoreos o recomendaciones técnicas con:

- I. Universidades y Centros de Investigación de carácter nacional, estatal o región
- II. Laboratorios especializados en análisis de agua;
- III. Organismos y asociaciones civiles especializadas;
- IV. Organizaciones sociales y comunitarias.

CONSEJOS ZONALES

Art. 4 Fracc. XXI. Consejo Zonal: Consejo Zonal, Local o Especializado de Aguas y Cuencas a nivel cuenca, zona de Interés, localidad, subcuenca o de tipo temático hídrico ambiental; constituye la instancia de colaboración entre representantes zonales o locales de la ciudadanía, pueblos indígenas y afroamericanos autoridades municipales, estatales y del orden federal.

Comentario: No hay disposiciones en la iniciativa de ley que proporcione más información sobre las funciones y competencias de estos consejos. Esta falta de claridad tendría implicaciones en la dificultad de instalar y hacer funciones a dichos consejos.

Pregunta 2:

¿Tiene los controles necesarios para favorecer la representatividad social de los Consejos de Cuenca?

CONSEJO NACIONAL DE AGUAS Y CUENCAS

Art. 85. El Consejo Nacional de Aguas y Cuencas es el órgano colegiado para la participación ciudadana, con autonomía de decisión, gestión y ejecución cuya función es coadyuvar con la Comisión en la planeación, deliberación y toma de decisiones en materia hídrica. Estará integrado de manera honorífica por:

Art. 85 Fracc. I. La persona titular de la presidencia de cada uno de los Consejos Regionales;

Art. 85 Fracc. II. Una persona representante nacional por cada uso del agua: agrícola, pecuario, acuícola, público, industrial, conservación, elegidos por la respectiva instancia de representación que no tengan infracciones ni adeudos;

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 2:
¿Tiene los controles necesarios para favorecer la representatividad social de los Consejos de Cuenca?

Art. 85 Fracc. III. Una persona representante de pueblos y comunidades indígenas;

Art. 85 Fracc. IV. Una persona representante de pueblos y comunidades afroamericanas;

Art. 85 Fracc. V. Una persona representante de sistemas comunitarios del agua;

Art. 85 Fracc. VI. Una persona representante de pequeños productores agrícolas;

Art. 85 Fracc. VII. Dos personas representantes de la academia (uno del sector público, uno de sector privado) electos por el titular de la presidencia del Consejo;

Art. 85 Fracc. VIII. Una persona representante de organizaciones sociales;

Art. 85 Fracc. IX. Una persona representante de organizaciones ambientales;

Art. 85 Fracc. X. Una persona representante de poblaciones afectadas por la violación de los derechos asociados al agua.

Art. 85, último párrafo. Contará además con representantes de las dependencias federales responsables de la política ambiental, forestal, agrícola, de protección civil, de bienestar, de derechos humanos, de economía, de hacienda y de pueblos indígenas.

Recomendación: Se sugiere que se incluya en primer lugar a la persona representante de la dependencia federal del sector hídrico, ya que en el artículo 87 de la propia iniciativa se menciona que ésta será la persona que desempeñará la secretaría técnica del Consejo Nacional.

Comentario general al artículo 85: No están claros cuáles serían los mecanismos de elección para la mayoría de las personas representantes, particularmente las consideradas en las fracciones de la II a la VI y de la VIII a la X. Habrá que esclarecerlos para tener certeza sobre los procedimientos democráticos en la integración del Consejo Nacional. También sería de utilidad que se establezca un perfil más definido que permita disminuir la posibilidad de conflictos de intereses o bien, que sean estos sean explícitos a partir de una declaración que suscriba cada una de las personas que pretenda integrar el Consejo.

Art. 87. La persona titular de la Presidencia del Consejo Nacional será elegida de entre los integrantes no gubernamentales por la Asamblea General, tendrá voz y voto de calidad, y convocará a sus sesiones.

La persona titular de la dirección de la Comisión, o la persona que ella designe, fungirá como secretaría técnica del Consejo Nacional, quien tendrá voz, pero no voto. La Comisión colaborará con el Consejo Nacional proporcionando las facilidades técnicas, económicas y materiales que requiera para su óptimo desempeño.

El periodo de los Consejeros tendrá una duración de tres años con la posibilidad de reelección por un único periodo adicional.

Pregunta 2:
**¿Tiene los controles necesarios para favorecer la representatividad social
de los Consejos de Cuenca?**

El Consejo Nacional sesionará de manera ordinaria tres veces por año de manera presencial o virtual, con la posibilidad de realizar sesiones extraordinarias cuando su Presidente las convoque o a solicitud de la mayoría absoluta de los integrantes.

La organización, estructura y funcionamiento del Consejo Nacional se determinarán en su Reglamento Interior.

Comentario: ¿Cómo se puede resolver el hecho de que la renovación total de representantes en el Consejo en un periodo de tres (o seis) años no incida en la interrupción de líneas de trabajo de mediano y largo plazo? En caso de que la renovación de los Consejeros coincida con elecciones intermedias a nivel federal, se corre el riesgo de que tengan algún tipo de influencia en la conformación del Consejo, lo que reitera la importancia de esclarecer los mecanismos de elección de los representantes.

CONSEJO REGIONAL

Art. 91. Cada Consejo Regional será integrado por personas habitantes de la región elegidas democráticamente que representarán los siguientes sectores:

Art. 91 Fracc. I. Una persona representante regional por cada uso del agua: industrial, agrícola, público urbano y ecosistémico, elegidos por la respectiva instancia de representación;

Art. 91 Fracc. II. Una persona representante de pueblos y comunidades Indígenas, de contar con esta población en la región;

Art. 91 Fracc. III. Una persona representante de pueblos y comunidades afroamericanas, de contar con esta población en la región;

Art. 91 Fracc. IV. Una persona representante de sistemas comunitarios del agua;

Art. 91 Fracc. V. Una persona representante de pequeños productores agrícolas;

Art. 91 Fracc. VI. Dos personas representantes de la academia (una de sector público regional, una de sector privado regional) electos por la persona titular de la Presidencia del Consejo a propuesta del Instituto.

Art. 91 Fracc. VII. Una persona representante de organizaciones sociales;

Art. 91 Fracc. VIII. Una persona representante de organizaciones ambientales;

Art. 91 Fracc. IX. Una persona representante de poblaciones afectadas por la violación de los derechos asociados al agua, de contar con estos casos en la región.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

**Pregunta 2:
¿Tiene los controles necesarios para favorecer la representatividad social
de los Consejos de Cuenca?**

Comentario general al artículo 91: En el reglamento tendrán que especificarse más características del proceso de elección: institución organizadora de la elección, duración del proceso, características o perfil de las personas que se postulan, universo de personas que puede votar, criterios de elección democrática de las y los representantes al interior de los sectores, declaración de intereses de las personas que se postulan como representantes, por mencionar algunos aspectos.

Art. 91, último párrafo: [...] Contará además con representantes regionales de las dependencias federales responsables de la política ambiental, forestal, agrícola, de protección civil, de energía, de bienestar, de derechos humanos, de economía, de hacienda, de ordenamiento territorial y de pueblos indígenas; así como un representante de cada gobierno estatal de los que se conforme la región, designados por el gobierno estatal respectivo; y un representante de los gobiernos municipales, por parte de cada uno de los estados que conformen la región.

Recomendación: Se sugiere especificar que los representantes tanto de los gobiernos estatales como de los municipales sean de las direcciones que atienden directamente el servicio de agua y saneamiento. De contar con representantes de todas estas dependencias gubernamentales, no se cumpliría el requisito de que ningún sector tenga más del 30% de representación.

Art. 92. La integración, organización y funcionamiento del Consejo Regional será determinado por su reglamento interno, el cual asegurará la paridad de género, la pluralidad y equidad. Los periodos de los consejeros serán por tres años con la posibilidad de ser reelegidos por un único periodo. Ninguno de los sectores podrá tener más del 30% de representación.

Los representantes de los Grupos Especializados del Consejo Regional, así como de las unidades de la Contraloría Social del Agua de la región, tendrán derecho a participar con voz, sin voto en las Asambleas del Consejo Regional, que deberán ser públicas a través de los medios disponibles.

La persona titular de la Presidencia del Consejo Regional será elegida por la Asamblea General entre los representantes ciudadanos. El Secretario Técnico del Consejo Regional será la persona titular de la Dirección General del Organismo de Cuenca o quien ella designe, quien tendrá voz, pero no voto.

Comentario: ¿Cómo se puede resolver el hecho de que la renovación total de representantes en el Consejo en un periodo de tres (o seis) años no incida en la interrupción de líneas de trabajo de mediano y largo plazo?

Art. 94 Fracc. I. [El Consejo Regional contará con los siguientes órganos para funcionamiento:] Una Asamblea General, que será su máxima autoridad, integrada por la totalidad de los integrantes del Consejo Regional;

Art. 94 Fracc. II. [El Consejo Regional contará con los siguientes órganos para funcionamiento:] Un Comité Ejecutivo, integrado por una Presidencia y la Secretaría Técnica

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 2:

¿Tiene los controles necesarios para favorecer la representatividad social de los Consejos de Cuenca?

Art. 94 Fracc. III. [El Consejo Regional contará con los siguientes órganos para funcionamiento:] Grupos Especializados, cuando se considere necesario para facilitar la colaboración entre gobierno, ciudadanía y pueblos para encontrar solución a las principales crisis del agua en la región.

Recomendación: Se sugiere especificar más adelante cuántas personas integrarían los Grupos Especializados, si estos serán integrantes de los mismos Consejos y/o personas externas, así como el perfil que deberían cumplir.

Art. 94, últimos párrafos: El Consejo Regional, con el apoyo del Organismo de Cuenca, deberá contar con una Comisión Operativa con funciones internas de carácter técnico, administrativo y jurídico que contará con voz sin voto en la Asamblea General.

Para la integración de los órganos mencionados, su organización y funcionamiento, se seguirá lo establecido en el reglamento de la Ley y en el reglamento interno del Consejo.

Art. 95 Fracc. I. [Son órganos auxiliares de los Consejos Regionales:] Las Comisiones de Subcuenca y los Comités de Microcuenca, cuya composición reflejará las representatividades mencionadas en el Artículo 90 de la presente Ley;

Art. 95 Fracc. II. [Son órganos auxiliares de los Consejos Regionales:] Los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas, los cuales contarán con la participación de investigadores y de representantes de poblaciones afectadas por la extracción inmoderada o contaminación de las aguas subterráneas;

Comentario: ¿Las y los representantes de la academia y las personas representantes de las poblaciones afectadas serían las mismas que están en el Consejo regional? De ser diferentes ¿Cuáles serían los mecanismos para elegirlos?

Art. 95 Fracc. III. [Son órganos auxiliares de los Consejos Regionales:] Los Comités y Comisiones para la gestión integral de aguas superficiales y subterráneas;

Art. 95 Fracc. IV. [Son órganos auxiliares de los Consejos Regionales:] Comités de Playas Limpias.

Art. 96. Los órganos auxiliares de los Consejos Regionales son instancias autónomas e incluyentes, de colaboración entre gobierno, ciudadanía y pueblos a un nivel territorial local, para coadyuvar con su respectivo Consejo Regional en el ejercicio de sus funciones. Pueden generar sus propios Programas Hídricos Locales en coordinación con sus respectivos Consejos Regionales; en este caso, los programas se incorporarán como insumos para el Programa Hídrico Regional correspondiente. Contarán con el apoyo de su Organismo de Cuenca y con sus propias gerencias y programas anuales de trabajo. Su organización y estructura serán determinados por el reglamento interno de su Consejo Regional, y su funcionamiento será determinado por su propio reglamento interno.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 3:

¿Resuelve las limitaciones actuales en cuanto a las asimetrías entre las facultades ejercidas por los Consejos de Cuenca respecto a las de los Organismos de Cuenca?

Art. 4 Fracc. XX. Consejo Técnico de Regulación: grupo técnico convenido por los Consejos y los Organismos de Cuenca correspondientes, designado para la supervisión y registro de aspectos específicos a la actualización de disponibilidades de aguas subterráneas y superficiales, así como de la infraestructura hidráulica, su funcionamiento y operatividad.

Art. 44. En los Programas Rectores se identificarán zonas con potencial para la recarga de acuíferos, los procedimientos, metodología y calidad del agua a utilizar, así como [que] las particularidades del proyecto se apeguen a los reglamentos [,] normas oficiales mexicanas y disposiciones aplicables para el cumplimiento del objeto de esta Ley.

Los Organismos de Cuenca, serán la autoridad encargada de autorizar los proyectos de recarga de acuíferos, previa opinión fundada del Consejo Regional y dictamen favorable de Evaluación de Costo-Beneficio Socio Hídrico.

Comentario: Para que el dictamen de Evaluación de Costo-Beneficio Socio Hídrico sea favorable se requiere que el Organismo de Cuenca y el Consejo Regional lo hayan aprobado, de manera que la opinión fundada del Consejo Regional parecería una redundancia en el proceso de autorización.

Art. 73. Para el ejercicio de la gestión integral, equitativa y sustentable del agua, la Comisión ejercerá sus funciones y atribuciones en el ámbito de las cuencas, regiones hidrológicas y regiones hidrológicas-administrativas a través de los Organismos de Cuenca.

Los Organismos de Cuenca son las unidades técnico-operativas, administrativas y jurídicas especializadas adscritas a la Comisión, con autonomía técnica, en el ejercicio de sus funciones y en el manejo de los bienes y recursos que se les destinen. Funcionarán en colaboración con los Consejos Regionales y Zonales en la consecución de la gestión integrada y sustentable de los recursos hídricos en las zonas, cuencas y regiones hidrológicas, y ejercerán las facultades establecidas en esta Ley y en sus reglamentos, sin menoscabo de la actuación directa por parte de la Comisión, de la Secretaría y del Titular del Poder Ejecutivo Federal (...)

Comentario: En este artículo se establece la importancia operativa de los Organismos de Cuencas para la gestión integral del agua. En esta tarea se menciona la colaboración que tendrían de los Consejos Regionales y Zonales, aunque por lo establecido en el artículo 89, se infiere que en dicha coordinación habría un cierto predominio del Organismo sobre el Consejo.

Art. 74. Cada Organismo de Cuenca contará con una Dirección General, cuya persona titular será designada por la persona titular de la Comisión de entre una terna propuesta por el Consejo Regional correspondiente. Las personas propuestas para ocupar la Dirección General de un Organismo de Cuenca deberán tener experiencia comprobable en asuntos relacionados con la gestión del agua, acreditar no tener conflicto de interés en actividades propias de su encargo y demás requisitos señalados en el reglamento de la ley.

Art. 75 Fracc. III. [La persona que ocupe el cargo de titular de la Dirección General de Organismo de Cuenca tendrá las siguientes atribuciones:] Presentar informes que le sean solicitados por el titular de la Dirección General de la Comisión y el Consejo Nacional.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 3:

¿Resuelve las limitaciones actuales en cuanto a las asimetrías entre las facultades ejercidas por los Consejos de Cuenca respecto a las de los Organismos de Cuenca?

Comentario: La implicación de esta atribución consiste en que puede constituir un mecanismo de rendición de cuentas de la persona que ocupa la Dirección General del Organismo frente al Consejo Nacional. Se considera importante que en el reglamento se establezcan las causales que conllevarían a solicitar un informe y qué características debería tener éste.

Art. 76 Fracc. II. [Los Organismos de Cuenca, ejercerán dentro de su ámbito territorial de competencias las atribuciones siguientes:] Formular y proponer a la Comisión, en colaboración con su respectivo Consejo Regional, la política hídrica regional;

Art. 76 Fracc. III. [Los Organismos de Cuenca, ejercerán dentro de su ámbito territorial de competencias las atribuciones siguientes:] Diseñar, elaborar, e instrumentar, en colaboración con su respectivo Consejo Regional, los Programas Regionales por cuenca hidrológica o por acuífero, actualizarlos y vigilar su cumplimiento;

Comentario: En el artículo 112 se establece que “Los Programas Regionales serán elaborados por los Consejos Regionales correspondientes apoyados por sus Comités Asesores a través de un proceso técnico y ampliamente participativo”. Esto implica una confusión sobre qué institución tendría la atribución real de elaborar el Programa regional, al menos se requiere esclarecer la manera en que se llevaría a cabo esta colaboración en su proceso de realización.

Art. 83. La Secretaria y la Comisión deberán considerar, en el ámbito de sus respectivas competencias y durante el proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto de egresos, los recursos que requieran los Consejos de Aguas y Cuencas cada uno de los Consejos [sic] para el buen desarrollo de sus funciones, para ello, los Consejos de Aguas y Cuencas participarán con opiniones técnicas, con el apoyo técnico del Organismo de Cuenca y de la Comisión, durante el proceso de elaboración de dicho anteproyecto de presupuesto de egresos que se formule.

Art. 88. Los Consejos Regionales de Aguas y Cuencas son órganos colegiados para la participación pública a nivel regional, que coadyuvarán con los Organismos de Cuenca en la formulación, coordinación, planeación, diseño, aplicación, vigilancia, evaluación y seguimiento de los instrumentos de planeación y programas de la política nacional hídrica a que se refiere esta Ley, a fin de garantizar los derechos humanos al agua y saneamiento, así como el uso equitativo, integral y sustentable de los bienes hídricos.

Art. 89. Los Consejos Regionales actuarán con autonomía técnica, administrativa, ejecutiva y de gestión en los términos de esta Ley.

Los Consejos Regionales contarán con las facilidades técnicas, económicas y materiales que requiera para su óptimo desempeño, a través del Organismo de Cuenca respectivo.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 3:

¿Resuelve las limitaciones actuales en cuanto a las asimetrías entre las facultades ejercidas por los Consejos de Cuenca respecto a las de los Organismos de Cuenca?

Comentario: La formulación de este artículo resulta muy delicado si se persigue el objetivo de establecer una relación más simétrica entre los Consejos de Cuenca y los Organismos Operadores, ya que se establece que todas las facilidades de los Consejos para su óptimo desempeño se realizarían “a través del Organismo de Cuenca respectivo”, lo cual sugiere una relación de dependencia.

Art. 93. El Consejo Regional sesionará de manera ordinaria tres veces por año; lo hará de forma extraordinaria cuando su presidente lo convoque o a solicitud de la mayoría absoluta de los integrantes. El Organismo de Cuenca deberá proveer al Consejo Regional correspondiente todas las facilidades y apoyo requeridos para su óptimo desempeño.

Art. 112. Los Programas Regionales serán elaborados por los Consejos Regionales correspondientes apoyados por sus Comités Asesores a través de un proceso técnico y ampliamente participativo, a partir de las asambleas de sistemas prioritarios de gestión y, en su caso, con la integración de los Programas Hídricos Zonales o de subcuenca, con el apoyo de las respectivas coordinaciones regionales y zonales de la Comisión, de los representantes de los tres órdenes de gobierno, y contando con la asesoría del Instituto.

Los Consejos Regionales enviarán al Organismo de Cuenca el respectivo Programa Regional para sus observaciones y autorización.

Comentario: El hecho de que la autorización de los Programas Regionales sea una atribución de los Organismos de Cuenca le da una mayor jerarquía al segundo, ya que, dependiendo de sus observaciones, podría rechazarlo, con la implicación de influir en la dinámica de trabajo de su respectivo Consejo. Se sugiere que el Organismo de Cuenca exprese de manera oportuna los argumentos para autorizar o no la propuesta de Programa que le envíe el Consejo Regional.

Art. 122. [La Declaratoria de Cuenca o Acuífero en Estrés Hídrico Extremo] Es el instrumento de atención a una parte de la cuenca o la totalidad de una región hidrológico-administrativa.

La Comisión, en coordinación con los Organismos de Cuenca y los Consejos Regionales correspondientes, emitirá Declaratoria de Cuenca o Acuífero en Estrés Hídrico Extremo, conforme al dictamen técnico correspondiente, en las cuencas que se encuentren en este supuesto dentro de su ámbito territorial.

Comentario: En el artículo 86, Fracc. IV, se establece que la coordinación de la Comisión y el Organismo de Cuenca es con el Consejo Nacional y no con el Consejo Regional correspondiente.

Art. 125. El Dictamen de Impacto Socio-Hídrico es el instrumento precautorio que deberá evaluar el impacto de las actividades y obras en una comunidad, cuenca o región que permita evitar la alteración a la dinámica hidrológica y ecosistémica, así como la afectación a los derechos humanos al agua y al saneamiento. Deberá ser realizado por el promovente de las actividades, quién elaborará el dictamen, respetando y protegiendo los derechos humanos de conformidad con los principios de

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 3:

¿Resuelve las limitaciones actuales en cuanto a las asimetrías entre las facultades ejercidas por los Consejos de Cuenca respecto a las de los Organismos de Cuenca?

universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; asimismo, ejercer la debida diligencia a fin de prevenir las violaciones a los mismos. Este será puesto a disposición del organismo de Cuenca y Consejo Regional correspondiente para su verificación y aprobación.

Cualquier concesión de alto impacto y manejo especial, asignación o permiso de descarga de agua, y la autorización de las actividades u obras que requiera de una evaluación de impacto ambiental de competencia federal o estatal, deberán contar con un Dictamen de Impacto Socio-Hídrico favorable [...]

Comentario: El hecho de que sea el propio promovente el que realice el dictamen de su actividad u obra hidráulica, abre la posibilidad de establecer un posible sesgo en la recolección de la evidencia. También resultan inciertos los escenarios en los cuales el Organismo y el Consejo disientan sobre la aprobación del Dictamen: ¿cuál sería la opinión vinculante o tendrían que coincidir necesariamente en su valoración? En el artículo 126 referente a la Evaluación de Costo-Beneficio Socio Hídrico establece que la verificación y aprobación se realizará “con base en los criterios y procedimientos establecidos en el reglamento de esta Ley”, lo cual no resuelve, pero si plantea los aspectos a resolver más adelante.

Art. 126. La Evaluación de Costo-Beneficio Socio Hídrico es un proceso de análisis comparativo, para asegurar que una obra, actividad o tecnología propuesta, es adecuada para cumplir con los fines de los Programas Regionales. Su realización es obligatoria para la autorización de obras hidráulicas de alto impacto que inciden en alguna fase del ciclo socio hídrico.

Deberá ser realizado por el promovente de las actividades, quién hará la evaluación [.]. Este será puesto a disposición del organismo de Cuenca y Consejo Regional correspondiente para su verificación y aprobación, con base en los criterios y procedimientos establecidos en el reglamento de esta Ley.

Art. 130. Los Organismos de Cuenca, en coordinación con los Consejos Regionales respectivos, propondrán en mutuo acuerdo las actividades y los volúmenes de extracción o de descarga a limitar, su temporalidad, su extensión territorial, y las medidas a tomar en su solicitud de Declaratoria de Emergencia Hidroecológica al Ejecutivo Federal, así como justificarán con base en el plan de atención a la emergencia y seguimiento, su solicitud de modificación o de supresión.

El abasto y servicio para el cumplimiento de los derechos humanos al agua y al saneamiento no deberán ser limitados en la Emergencia Hidroecológica por debajo de los estándares recomendados.

Art. 135. Subcuenca Gravemente afectada por la Contaminación del Agua es aquella donde los análisis de calidad del agua indiquen la presencia de sustancias que ponen en riesgo la salud de las personas o de los ecosistemas, y la gravedad de la contaminación que requiera de un tratamiento diferente al de Emergencia Hidroecológica.

El Titular del Ejecutivo Federal, emitirá la Declaratoria de Subcuenca Gravemente Afectada por la Contaminación del Agua por recomendación de la Secretaría, la Comisión y el Organismo de Cuenca, en coordinación con el Consejo Regional. En esta situación, los Organismos de Cuenca, a propuesta de los Consejos Regionales, revisarán los permisos existentes con el fin de cancelar o de reducir las descargas.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 3:

¿Resuelve las limitaciones actuales en cuanto a las asimetrías entre las facultades ejercidas por los Consejos de Cuenca respecto a las de los Organismos de Cuenca?

Art. 136. Los Organismos de Cuenca, las autoridades de los tres órdenes de gobierno, los Consejos Regionales respectivos con la participación de las y los habitantes de las comunidades afectadas, grupos de especialistas y grupos con derechos, establecerán un plan de atención a la situación de Subcuenca Gravemente afectada por la Contaminación del Agua. Este plan incluirá las causas de la afectación, el alcance de la emergencia, las acciones a realizar con responsables, mecanismos, estrategias, y los apoyos institucionales y económicos que se requieran para contener, mitigar y afrontar, de manera inmediata, la situación y a la subcuenca.

Art. 148. Los usuarios de riego podrán organizarse en unidades, módulos o distritos de riego para manejar colectivamente su infraestructura hidroagrícola y el volumen de agua que tengan concesionado.

La Comisión, en coordinación con los Organismos de Cuenca y los Consejos Regionales, y en función del Programa Regional, deberán emitir lineamientos y acciones que garanticen la incorporación de Infraestructura hidroagrícola ecológicamente apropiada en las zonas del país, sobre todo en Cuencas en Extremo Estrés Hídrico.

Art. 152. A propuesta de los Consejos Regionales, los Organismos de Cuenca establecerán medidas preventivas y realizarán las acciones necesarias para evitar la construcción u operación de obras que alteren desfavorablemente las condiciones de un cuerpo de agua o pongan en peligro la vida de las personas y la seguridad de sus bienes o de los ecosistemas vitales

La realización de actividades de obras de rectificación, desazolve, control de taludes, entubamiento o rectificación de cauces, que puedan aumentar la velocidad de escurrimiento o causar daños a la capacidad de filtración y retención de los cuerpos de agua, serán objeto de una Evaluación de Costo-Beneficio Socio-Hídrico.

Art. 154. Los Organismos de Cuenca, en colaboración de los Consejos Regionales, tienen la obligación de elaborar un plan contra inundaciones que tome como base los polígonos de inundación y amortiguamiento considerados en las Áreas de Importancia Hídrico Ambiental de la región correspondiente.

Art. 155. En la elaboración de los subprogramas para la reducción de vulnerabilidad a sequías que se incluyan en los Planes Regionales, los Organismos de Cuenca, en coordinación con los Consejos Regionales, determinarán las acciones requeridas para mitigar el potencial impacto de temporadas de secas de larga duración [...]

Art. 156. En las acciones para el incremento de la resiliencia ante la ocurrencia de inundaciones y desbordamientos, los Organismos de Cuenca, en conjunto con los Consejos Regionales, deberán privilegiar: la medición y monitoreo de variables hidrometeorológicas e hidrológicas, la conservación y el incremento de la masa forestal, así como las acciones tendientes a la protección de riberas y la conservación de entornos naturales cuenca arriba, que propicien el control natural de las avenidas, la retención de suelos, la infiltración, la conservación de humedad y de biodiversidad, y la eliminación de desechos sólidos en el cauce y la ribera, así como el monitoreo y adecuada inspección de la infraestructura hidráulica para la óptima operación y mantenimiento de la misma.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 3:

¿Resuelve las limitaciones actuales en cuanto a las asimetrías entre las facultades ejercidas por los Consejos de Cuenca respecto a las de los Organismos de Cuenca?

Art. 162. La Comisión y los Organismos de Cuenca, con apoyo de los Consejos Regionales y Zonales, deberán implementar un plan de manejo para reducir anualmente los volúmenes concesionados o asignados cuando la cuenca hidrológica o el acuífero se encuentren en condición de sobreexplotación o sin disponibilidad o cuando exista emergencia hidroecológica o afectación real o potencial para el cumplimiento de los derechos humanos al agua y al saneamiento o para la sustentabilidad de las cuencas o los sistemas de flujo de las aguas subterráneas.

Art. 225. La extracción de materiales pétreos, arena, grava o piedra y material de arrastre requerirá de un Título de Concesión de manejo especial otorgado por la Comisión, a través del Organismo de Cuenca, que deberá contar con el visto bueno del Consejo Regional correspondiente, hasta por 2 años.

Art. 234. Los títulos de concesión o asignación y permisos podrán otorgarse después de que el Organismo de Cuenca haya atendido las recomendaciones y acuerdos del Consejo Regional y haya evaluado y validado el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente Ley. Cada título otorgado por la Comisión o el Organismo de Cuenca será destinado a un solo uso.

Comentario: Es interesante que los Consejos de Cuenca tengan un papel en el proceso de otorgar títulos de concesión o asignación. En el reglamento correspondiente a la ley tendrán que establecerse con bastante claridad los criterios que seguirá el Organismo de Cuenca para dar respuesta a “las recomendaciones y acuerdos del Consejo Regional”. Un criterio ya se encuentra en el artículo 246 en el que se refiere a “la disponibilidad real y efectiva del recurso en las cuencas y acuíferos que correspondan”, aunque eso implicará un debate de carácter técnico sobre el método para medir dicha disponibilidad

Art. 246. Los Organismos de Cuenca, con la coadyuvancia de los Consejos Regionales, se asegurará que los títulos de Concesiones, Asignaciones y Permisos otorgados estén fundamentados en la disponibilidad real y efectiva del recurso en las cuencas y acuíferos que correspondan, e instrumentará mecanismos para proteger, mantener o restablecer su equilibrio hidrológico, en los ecosistemas asociados a la generación de agua.

Los Organismos de Cuenca, en colaboración con el Consejo Regional correspondiente, vigilarán el límite máximo de volumen susceptible de concesión por tipo de uso para dar cumplimiento a los Programas Regionales.

Art. 247. Los Consejos Regionales acordarán con el Organismo de Cuenca llevar a cabo las investigaciones y análisis pertinentes, cuando exista evidencia de que una concesión, asignación o permiso de descarga genera afectaciones a los Derechos Humanos al Agua y al Saneamiento, o a la sostenibilidad hídrica.

Comentario: Tendrá que definirse qué entidad llevará a cabo dichos estudios (¿serán los Consejos o los Organismos?). En caso de que sean los Consejos mediante algún Grupo especializado (Art. 94, Fracc. III) o mediante convenio con alguna universidad o centro de investigación, tendrán que contemplarse los recursos que implicará la realización de dichas investigaciones.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 4:

¿Son claros, efectivos y eficientes los mecanismos de consulta que propone la Ley?

Art. 23. Todas las personas tienen el derecho a participar en los procesos de decisión de las políticas, programas, proyectos, obras o actividades de gestión o manejo del agua, a fin de vigilar la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos relacionados con el agua.

Art. 24. Para la autorización de cualquier proyecto, obra o actividad que pueda afectar a las personas en el goce de sus derechos humanos relacionados con el agua, incluidos los derechos a un medio ambiente sano y a la salud, las autoridades deberán informar de manera culturalmente adecuada en las poblaciones posiblemente afectadas, las medidas proyectadas para que las personas incidan en las decisiones que puedan afectar a su forma de vida y de desarrollo.

Consideración: En el reglamento deberán especificarse varios aspectos relacionados con las consultas relacionadas con el derecho humano al agua. Por ejemplo: ¿Qué institución(es) organiza(n) la consulta? ¿Durante cuánto tiempo se llevará a cabo? ¿Cómo se proporcionará la información a la población potencialmente afectada para que emita un voto razonado? ¿De dónde procederán los recursos económicos para su realización? ¿Cuál será el criterio para considerar el resultado de una consulta vinculante? ¿Cuál sería el medio para presentar las observaciones al proyecto, obra o actividad? ¿Cómo y cuándo se compartirán los resultados de la consulta?

En cuanto a las instituciones que participan en la consulta, la iniciativa establece que tanto el Consejo Nacional como las Contralorías Sociales del Agua serán impulsoras de la participación a través de las consultas (Art. 86, Fracc. VIII y Art. 99, Fracc. VI, respectivamente), pero no necesariamente serían ellas quienes las organicen, difundan la información, levanten un padrón de la población votante, se encarguen de los mecanismos para emitir y contar los votos, y comuniquen el resultado final.

Se sugiere recuperar las disposiciones establecidas en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú en el sentido de que la participación debe ser desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones (cuarta fracción), que la consulta contemple tiempos razonables para informar al público y para que pueda participar de forma efectiva (quinta fracción), lo referente a la información mínima a incluir en procedimientos de participación pública (sexta y decimoséptima fracción).

El impacto de abrir este tipo de decisiones a la consulta pública radica en abrir el ciclo de la política y obra pública a un mayor tiempo de realización e incluso a la posibilidad de rechazo por parte de la población. Dicha situación lleva a reflexionar si la temporalidad más adecuada del Plan Nacional Hídrico y de los propios programas regionales debe corresponder a periodos administrativos (sexenal y trianual, respectivamente), ya que los mayores costos de transacción implican un mayor tiempo en las fases de planeación y diseño que las autoridades deben asumir. Por estas razones es fundamental que se especifique claramente la temporalidad que tendrán los procesos de consulta y que ésta se lleve a cabo en las etapas iniciales de cualquier proyecto para que no se destinen recursos públicos en obras preliminares a un proyecto hídrico porque estos pueden derivar en un gasto innecesario (en caso de que el proyecto sea rechazado en la consulta), o bien, a que la consulta sea percibida como una simulación dado que la decisión pública ya estaba tomada con el inicio de trabajos de construcción o incluso, de expropiación.

Art. 30. Toda medida administrativa o legislativa que pueda afectar o vulnerar el derecho al uso preferente, goce y conservación de las aguas en los territorios o lugares que habitan y ocupan los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, estará sujeta a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y su resultado será vinculante.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 4:

¿Son claros, efectivos y eficientes los mecanismos de consulta que propone la Ley?

Recomendación: resultan pertinentes las mismas preguntas que se formularon al Artículo 24 en cuanto a que tendrán que especificarse en el reglamento las instituciones involucradas, los procedimientos y el origen de los recursos que se necesitarán para realizar cualquier consulta, así como los mecanismos a utilizarse para que éstas sean culturalmente adecuadas.

Art. 33, último párrafo. [...] No podrá argumentarse como causa de utilidad pública el uso o aprovechamiento de aguas que se encuentren en los lugares que habitan y ocupan de alguna manera los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, sin que se lleve a cabo una consulta previa, libre e informada. La consulta deberá ser realizada bajo los estándares internacionales aplicables y su resultado será vinculante.

Comentario: No queda claro a qué se refiere con que se ocupe un lugar “de alguna manera”. Faltaría agregar como característica de esta consulta que también debe ser “culturalmente adecuada”.

Art. 65 Fracc. VII. [Compete a la persona Titular del Poder Ejecutivo Federal lo siguiente:] VII. Expedir, por causas de utilidad pública, los decretos de expropiación y ocupación temporal para obras o actividades previstas en los Programas Regionales, garantizando el derecho a la consulta a pueblos y comunidades.

Art. 86 Fracc. VIII. [El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:] Promover la participación social, informada y responsable, a través de las consultas públicas que determine en coordinación con la Comisión;

Art. 99 Fracc. VI [Las Contralorías Sociales del Agua tienen por función:] VI. Solicitar la realización de consultas, audiencias públicas deliberativas y de rendición de cuentas ante actos de autoridad, instrumentos de planeación municipal, obras públicas o privadas y proyectos que requieran de la presentación de un Dictamen de Impacto Hídrico-ambiental.

Pregunta 5:

¿Las contralorías sociales del agua solucionan el problema para que el que fueron diseñadas?

Art. 68 Fracc. XLVI [A nivel nacional, corresponderá a la Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones] Dar puntual respuesta y cumplimiento a las recomendaciones que emitan la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo Nacional y la Contraloría Social del Agua.

Art. 97. Las Contralorías Sociales del Agua son un mecanismo ciudadano de participación social, para ejercer control, fiscalización y vigilancia de las actividades desarrolladas en la materia, por parte de autoridades y particulares, así como para promover el cumplimiento de la composición y funcionamiento de las instancias de coordinación entre la ciudadanía, los pueblos y autoridades de los órdenes de gobierno previstas en esta Ley.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 5:

¿Las contralorías sociales del agua solucionan el problema para que el que fueron diseñadas?

Estarán conformadas por personas de manera individual y colectiva, que participarán de forma voluntaria y honorífica. En su conformación se garantizará la participación equitativa de todas las personas sin discriminación y con perspectiva de género e intercultural. Se podrán constituir a nivel nacional, regional, municipal o en demarcaciones territoriales.

Tendrán autonomía técnica y de gestión para realizar las actividades necesarias de conformidad con sus estatutos y en los documentos que las propias Contralorías emitan a nivel nacional, regional y zonal.

Comentario: En esta formulación del artículo no queda claro de dónde provendrán los recursos técnicos y materiales que necesitarán las contralorías para cumplir con sus objetivos. El hecho de que las personas que las integran participen de “forma voluntaria y honorífica” implica que su remuneración económica está resulta en otra instancia a la cual deben destinar la mayor parte de su tiempo laboral. Bajo este supuesto, es posible que el compromiso para realizar las tareas de la contraloría social no sea el óptimo, incluso que haya un mayor riesgo a que reciban ciertas presiones o incluso prebendas para deliberar en cierto sentido.

Que las Contralorías tengan entre sus funciones promover el cumplimiento y el funcionamiento de las instancias de coordinación parece muy interesante, ya que justo uno de los aspectos más complicados que se han señalado de la acción pública consiste en conseguir la coordinación intersectorial que se requiere. Más adelante habrá que especificar cómo llevaría a cabo dicha tarea, así como la manera de llevar a la práctica la “perspectiva de género e intercultural” en su conformación.

Se sugiere incluir la definición de Contraloría Social del Agua en el Artículo 4 de la iniciativa.

Art. 98. La actuación de las Contralorías debe regirse por los principios de certeza, veracidad, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y transparencia, sin permitir la intervención de intereses políticos, económicos o de otra índole que puedan afectar su compromiso imparcial con el bien común.

Podrán llevar a cabo investigaciones, visitas, monitoreo, ejercicios de revisión y evaluaciones para garantizar la efectiva rendición de cuentas de los órganos y servidores públicos regulados por esta Ley.

Las Contralorías sociales reportarán y, de ser posible, documentarán las acciones u omisiones contrarias a esta Ley a petición de cualquier persona ciudadana o cuando se presuma que algún servidor público u órgano de toma de decisiones en materia de aguas esté siendo influido por intereses económicos, políticos o cualquier otro ajeno a la gestión equitativa y sustentable del agua, las cuencas y a los derechos humanos al agua y al saneamiento.

Comentario: Dada la amplitud de tareas para las que están facultadas las Contralorías, se reitera la importancia del comentario al artículo 97 sobre definir el origen de los recursos que tendrían para operar y llevarlas a cabo.

Art. 99 Fracc. I. [Las Contralorías Sociales del Agua tienen por función:] Vigilar la actuación de particulares, autoridades, órganos, consejos y demás sujetos contemplados en esta ley y el cumplimiento de la normatividad en la materia.

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 5:

¿Las contralorías sociales del agua solucionan el problema para que el que fueron diseñadas?

Art. 99 Fracc. II [Las Contralorías Sociales del Agua tienen por función:] Fortalecer los procesos de participación y transparencia de la gestión del agua;

Art. 99 Fracc. III [Las Contralorías Sociales del Agua tienen por función:] Supervisar y emitir opiniones sobre las asignaciones, concesiones y permisos;

Recomendación: Se sugiere que los criterios que se utilicen para emitir estas opiniones incluyan los principios de la propia ley relacionados con el derecho humano al agua. Eventualmente podrían especificarse otros criterios técnicos que faciliten el análisis que realice el Consejo.

En el artículo 248 se establece que parte de esta revisión se realizará cuando “existan dudas razonables en relación con la sustentabilidad de sus aprovechamientos”. Incorporar este punto incrementa las herramientas técnicas con las que contaría un Consejo, ya que no solamente requeriría de un expertise en términos de corrupción, transparencia y rendición de cuentas, sino también sobre aspectos técnicos sobre aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos. Este tipo de conocimiento podría generar una duplicidad de funciones con las tareas que realizan los Consejos.

Art. 99 Fracc. IV. [Las Contralorías Sociales del Agua tienen por función:] Vigilar el ejercicio de los recursos públicos;

Art. 99 Fracc. V. [Las Contralorías Sociales del Agua tienen por función:] Vigilar la equidad en la representación, deliberación y la toma de decisiones en los Consejos a nivel Nacional, Regional;

Recomendación: Se sugiere agregar que la vigilancia también incluiría a los Consejos Zonales

Art. 99 Fracc. VI. [Las Contralorías Sociales del Agua tienen por función:] Solicitar la realización de consultas, audiencias públicas deliberativas y de rendición de cuentas ante actos de autoridad, instrumentos de planeación municipal, obras públicas o privadas y proyectos que requieran de la presentación de un Dictamen de Impacto Hídrico-ambiental.

Art. 99 Fracc. VII. [Las Contralorías Sociales del Agua tienen por función:] Acceder a expedientes y documentos de licitaciones, contratos, asignaciones, concesiones y bitácoras de obra en el marco de sus competencias;

Art. 99 Fracc. VIII. [Las Contralorías Sociales del Agua tienen por función:] Conocer las resoluciones de las Contralorías Internas y presentarles recomendaciones en materia de combate a la corrupción;

Art. 99 Fracc. IX. [Las Contralorías Sociales del Agua tienen por función:] Vigilar, supervisar y solicitar auditorías a los Servicios y Sistemas Públicos de Agua y Saneamiento;

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 5:

¿Las contralorías sociales del agua solucionan el problema para el que fueron diseñadas?

Art. 99 Fracc. X. [Las Contralorías Sociales del Agua tienen por función:] Proponer prácticas de manejo integral del agua, zonas de conservación ecológica y zonas de protección hidrológica orientadas a la sostenibilidad de las fuentes de agua.

Comentario: ¿La integración de los Contralorías tendrán este conocimiento de carácter técnico que es propio de los Consejos de Agua? ¿No habría duplicidad de funciones?

Art. 100. Las Contralorías Sociales del Agua serán reconocidas para efectos de esta ley a partir de la presentación de su acta constitutiva simple firmada por todos sus integrantes, ante la Asamblea en pleno del Consejo Nacional, Regional o Zonal respectivo, que deberán registrarlos ante al Sistema Nacional Anticorrupción. Podrá negarse su reconocimiento si se acredita que, en su integración o actuación, intervienen intereses políticos, económicos o de otra índole que afectan su compromiso imparcial con el bien común.

Art. 101 Fracc. I. [Para el logro de sus fines, las Contralorías podrán solicitar la información necesaria a las autoridades y podrán establecer convenios de colaboración con:] La Secretaría de la Función Pública y dependencias equivalentes en las entidades federativas, municipios y alcaldías

Art. 101 Fracc. II. [Para el logro de sus fines, las Contralorías podrán solicitar la información necesaria a las autoridades y podrán establecer convenios de colaboración con:] La Procuraduría Federal para la Protección del Ambiente;

Art. 101 Fracc. III. [Para el logro de sus fines, las Contralorías podrán solicitar la información necesaria a las autoridades y podrán establecer convenios de colaboración con:] La Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas;

Art. 101 Fracc. IV. [Para el logro de sus fines, las Contralorías podrán solicitar la información necesaria a las autoridades y podrán establecer convenios de colaboración con:] Las comisiones de derechos humanos a nivel nacional y estatal;

Art. 101 Fracc. V. [Para el logro de sus fines, las Contralorías podrán solicitar la información necesaria a las autoridades y podrán establecer convenios de colaboración con:] El Sistema Nacional Anticorrupción y sus estructuras en las entidades federativas.

Art. 101, último párrafo. [Para el logro de sus fines, las Contralorías podrán solicitar la información necesaria a las autoridades y podrán establecer convenios de colaboración con:] Las Contralorías deberán presentar sus informes y recomendaciones a las Asambleas de los Consejos o a sus órganos auxiliares a nivel correspondiente. En el caso en que no reciban respuesta fundada y motivada, podrán solicitar a la instancia del siguiente nivel atención y seguimiento a sus informes y recomendaciones.

Comentario: ¿Cuál sería la instancia del siguiente nivel de atención a la que podrían recurrir en el caso de que no haya una respuesta satisfactoria del Consejo Nacional?

El Cuadro 4 continúa en la siguiente página

Pregunta 5:

¿Las contralorías sociales del agua solucionan el problema para que el que fueron diseñadas?

Art. 138. La infraestructura hídrica del país será determinada por la Comisión, buscando siempre resolver la necesidad a nivel local.

Las grandes obras de infraestructura ya construidas o por construir contarán con la asesoría de la Comisión y el Instituto y contarán con la participación de la Contraloría Social.

Recomendación: Más adelante tendrá que especificarse que dicha participación puede ser a través de los mecanismos con los que se contaría para la rendición de cuentas, la solicitud de realización de consultas o alguna otra de las atribuciones que están establecidas en el artículo 99.

Art. 245. Para llevar a cabo la inspección y vigilancia, la Comisión y los Organismos de Cuenca podrán apoyarse en el Instituto, instituciones académicas, organismos y organizaciones para estudios, monitoreos o recomendaciones técnicas siempre y cuando no tengan conflicto de interés o vínculos financieros de ninguna índole con los concesionarios, asignatarios o permisionarios.

Los Consejos Regionales y las Contralorías Sociales del Agua serán responsables de emitir un señalamiento a la Comisión cuando presuman actos de corrupción o conflicto de interés vinculados a los convenios, y presentarán las denuncias, acciones administrativas y legales necesarias en las instancias correspondientes.

Art. 248. Los Consejos Regionales y Contralorías Sociales emitirán observaciones y recomendaciones en relación con los volúmenes aprovechables o sobre las condicionantes impuestas en los Títulos de Concesión, Asignaciones y permisos, cuando existan dudas razonables en relación con la sustentabilidad de sus aprovechamientos.

Comentario: Revisar el comentario que se hizo Artículo 99, fracción III, referente al amplio expertise que se está solicitando para la Contraloría, el cual probablemente no sea necesario, ya que habría instancias con conocimiento técnico para la evaluación relacionada con el aprovechamiento sostenible del agua como serían los Consejos, los Organismos y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

Art. 249. Los Consejos Regionales y las Contralorías Sociales del Agua vigilarán que la distribución de volúmenes para las asignaciones y concesiones entre los distintos usuarios en su Región Hidrológica respete el principio de no discriminación y fomenten una distribución equitativa de la riqueza pública, el desarrollo equilibrado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Comentario: Es muy amplia la acepción referente al “mejoramiento de las condiciones de vida”, lo cual puede generar diferentes criterios para medirlo. Más adelante tendrá que especificarse cuáles serán los indicadores para hacer esta vigilancia con criterios uniformes a nivel nacional. También habrá que plantearse si esta tarea se realiza en coordinación o es una atribución que pueden emplear cada una de las organizaciones señaladas.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

La Ley General de Aguas ha constituido un proyecto legislativo que se ha deliberado por un lapso cercano a los 10 años sin que se hayan articulado los consensos necesarios entre las diferentes fuerzas políticas para su promulgación. A partir de la declaración de inconstitucionalidad por omisión legislativa que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se espera que en lo que resta de la LXV Legislatura se reavive el debate sobre esta ley, aunque resulta incierto adelantar cuál será la acción legislativa con la que el Congreso de la Unión cumpla con lo solicitado en el artículo cuarto constitucional.

En este documento de investigación se revisaron las dos iniciativas que han sido presentadas en el Senado de la República y se hizo un particular análisis de la elaborada por la senadora Gloria Sánchez, ya que se considera más probable que pueda ser la base de una discusión y eventual determinación en comisiones al ser más reciente y constituir una revisión crítica de la iniciativa ciudadana. A partir de un diseño metodológico para la evaluación de impacto legislativo presentado con anterioridad (Bohorquez, *et al.*, 2022), se considera que los aspectos más relevantes son los siguientes:

Se propone una relación estrecha entre los mecanismos de participación ciudadana y los instrumentos de planeación hídrica.

Las dos iniciativas presentadas en el Senado de la República establecen una relación entre los mecanismos de participación ciudadana y los instrumentos de planeación hídrica en el territorio nacional. En la iniciativa ciudadana todos los instrumentos de planeación tienen su origen en las instancias de participación ciudadana, mientras que la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez mantiene una gran cantidad de instrumentos de planeación sujeta a la retroalimentación de la opinión ciudadana, ya sea que formen parte de las atribuciones del Consejo Nacional o que sean competencia de los Consejos regionales (Véase Cuadro 5). La efectividad de los mecanismos en torno a una democratización de las decisiones en torno al agua se podrá precisar en el reglamento correspondiente. Colaboraciones y opiniones que surgen en el ámbito de competencia tanto del Consejo Nacional como de los Consejos regionales pueden quedarse a la mitad del camino porque en la mayoría de las ocasiones no se menciona si éstas tienen un carácter vinculante ni el tratamiento específico que tendrían por parte de la Conagua y de los Organismos de Cuenca (*v. gr.* la delimitación de los acuíferos en zonas kársticas, por parte de los Consejos Regionales, así como las recomendaciones que harían estos Consejos ante el Consejo Nacional para la Estrategia Nacional y el Programa Nacional Hídrico). Lo mismo sucede con otro tipo de atribuciones como la opinión que el Consejo Nacional emite sobre las personas que ocupan la titularidad de la Conagua y del IMTA: ¿Cuál sería el impacto de esta opinión? ¿Ante qué instancia y con qué periodicidad se formularía?

Cuadro 5. Contribuciones de los Consejos a los instrumentos de planeación hídrica en la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez

Consejo	Instrumento de planeación
Consejo Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia Nacional para la Equidad y la Sustentabilidad del Agua • Programa Nacional Hídrico • Lineamientos y directrices sobre la política hídrica • Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el sector hídrico • Declaratoria de Emergencias Hidroecológicas • Proyectos para el Manejo de Áreas de Importancia Hídrico Ambiental • Anteproyectos de Programa-Presupuesto
Consejo Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de manejo del acuífero en zonas kársticas • Programas de captación y aprovechamiento de aguas pluviales • Proyectos para el Manejo de Áreas de Importancia Hídrico Ambiental • Montos recomendables para el cobro de derechos de agua y tarifas de cuenca • Concesiones de gran impacto • Manejo y desmantelamiento de obras de infraestructura • Evaluación de Costo Beneficio Socio-Hídrico • Establecimiento y actualización de vedas, reservas o zonas reglamentadas en su jurisdicción • Declaratorias de Emergencia Hidrológica

Fuente: Elaboración propia

Un buen modelo que precisa la manera en que se integraría el insumo proveniente de una instancia de participación ciudadana es el caso de las concesiones de gran impacto sobre la cual las opiniones del Consejo Regional resultan vinculantes (Art. 90, Fracc. VI), pero también establece un conjunto de criterios muy claros para valorar dicha concesión, el cual se encontraría expresado tanto en el Programa Regional (Art. 112) como en el Patrón de Aprovechamiento (Art. 123).

Los Organismos de Cuenca siguen teniendo el rol central en la gestión del agua

La iniciativa ciudadana plantea un rol central para los Consejos de agua, de manera que en su seno se establecen las políticas para la gestión del agua, mientras que los Organismos de cuenca se ciñen a ejecutarlas. Este planteamiento implica que los espacios de participación asuman facultades que normalmente han desempeñado instituciones de gobierno, lo cual deriva en un escenario con alto grado de incertidumbre y ambigüedad sobre cómo funcionaría en la práctica. En un breve análisis que presentó la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento de la Cámara de Diputados sobre la eventual implementación que conllevaría la iniciativa ciudadana, se mencionó que resultaría muy complicada la toma de decisiones y que ésta tendría enormes dificultades para hacer frente a las crisis sanitarias del agua en situaciones de emergencia.¹⁷

En la iniciativa de la senadora Sánchez, los Organismos recuperan sus competencias en la gestión del agua de su respectiva unidad territorial. Los Consejos ocupan un rol de acompañamiento y colaboración en la toma de decisiones, aunque es importante subrayar que se les da ciertas atribuciones que permiten una relación de mayor equilibrio, a saber:

- Opinión sobre el desempeño de la persona titular de Conagua (Consejo Nacional).
- La Dirección General del Organismo operador se elige a partir de una terna propuesta por el Consejo Regional (Consejo Regional).

A pesar de estos avances en una relación de mayor simetría, son los Organismos de Cuenca los espacios en donde se definen en última instancia las decisiones en la materia. En el Artículo 73 se establece que “para el ejercicio de la gestión integral, equitativa y sustentable del agua la Comisión ejercerá sus funciones y atribuciones en el ámbito de las cuencas, regiones hidrológicas y regiones hidrológicas-administrativas a través de los Organismos de Cuenca.” Más adelante, en el Artículo 89 señala que los Consejos Regionales “contarán con las facilidades técnicas, económicas y materiales que requiera su óptimo desempeño a través del organismo de cuenca respectivo”, lo que sugiere una relación mediata y de dependencia.

En suma, en la mayoría de las colaboraciones que se tiene entre los Organismos de Cuenca y los Consejos de Agua, hay un predominio de los primeros en términos de que son los Organismos quienes tienen la última palabra en el diseño final de los instrumentos de planeación o en las decisiones para la gestión del agua. Se puede entender este predominio al asumir que la gestión del agua es una facultad del gobierno; no obstante, podría procurarse una relación de mayor simetría si se establecen criterios, plazos y procedimientos que seguirían los Organismos para rechazar observaciones, sugerencias y propuestas que surjan al interior de los Consejos. Un instrumento fundamental sobre el cual el Consejo Regional podría contar con mayor autonomía es el Programa regional. En el artículo 112 se menciona como competencia precisamente de los consejos “apoyados por sus Comités Asesores a través de un proceso técnico y ampliamente participativo”, pero en el Art. 76, Fracc. III dichos Programas se mencionan como competencias de los Organismos Regionales. Para una relación de mayor simetría se podría establecer al menos que el Organismo de Cuenca exprese de manera oportuna los argumentos para autorizar o no la propuesta de Programa que le envíe el Consejo Regional.

¹⁷ En este análisis la Comisión también realizó una estimación de costos que implicaría la implementación de la Iniciativa ciudadana, la cual tasó en 254 mil millones de pesos y valoró como “totalmente imposible para el gobierno” (Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento, Cámara de Diputados, 2022).

Mayor especificidad en la integración de los Consejos

Uno de los aspectos que más se ha criticado de los mecanismos de participación ciudadana de la LAN, además de la falta de incidencia en la toma de decisiones, es su falta de representatividad, ya que se menciona que ciertos usuarios han concentrado el poder. Por esta razón, ambas iniciativas proponen redistribuir la composición social de los consejos.

En el Cuadro 6 se puede comparar la manera en que la LAN establece la integración de los Consejos de Cuenca, con la propuesta que hace la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez con respecto a los Consejos Regionales. Como se puede apreciar, en la iniciativa se especifica mucho más cuáles serían los representantes por usuario del agua, así como por usuarios de organizaciones no gubernamentales y algunas otras entidades de carácter ciudadano. También es muy importante destacar que se propone la inclusión de representantes de pueblos y comunidades indígenas, pueblos y comunidades afromexicanas, de sistemas comunitarios de agua y de poblaciones afectadas por la violación de los derechos asociados al agua.

Cuadro 6. Comparación entre la integración de los Consejos de Cuenca (LAN) y los Consejos regionales de agua (iniciativa Sen. Sánchez).

Representantes	Especificaciones	
	Consejos de Cuenca (Artículo 13 bis, LAN)	Consejos regionales de agua (Art. 91, iniciativa LGA)
Gobierno Federal	Los que resulten conforme a la Fracción IV del Artículo 13 Bis 2 (“...vocales representantes designados por las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Energía; Economía; Salud; y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.”)	Contará además con representantes regionales de las dependencias federales responsables de la política ambiental, forestal, agrícola, de protección civil, de energía, de bienestar, de derechos humanos, de economía, de hacienda, de ordenamiento territorial y de pueblos indígenas;
Gobiernos Estatales y Municipales (Conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica)	Cuando más 35% * Para el caso de los gobiernos estatales se especifica en el artículo 13 Bis 2 que estarán representados por los Titulares del Poder Ejecutivo Estatal o por un suplente, preferentemente con nivel de Secretaría (Fracc. II), mientras que para los gobiernos municipales la representación dependerá de los que determine cada estado (Fracc. III).	[Contará además con] un representante de cada gobierno estatal de los que se conforme la región, designados por el gobierno estatal respectivo; y un representante de los gobiernos municipales, por parte de cada uno de los estados que conformen la región.

El Cuadro 6 continúa en la siguiente página

Representantes	Especificaciones	
	Consejos de Cuenca (Artículo 13 bis, LAN)	Consejos regionales de agua (Art. 91, iniciativa LGA)
Representantes de Usuarios en diferentes usos y Organizaciones Ciudadanas o No Gubernamentales	Al menos 50% ¹⁸	Una persona representante regional por cada uso del agua: industrial, agrícola, público urbano y ecosistémico, elegidos por la respectiva instancia de representación (Frac. I); Una persona representante de pueblos y comunidades Indígenas, de contar con esta población en la región (Frac. II); Una persona representante de pueblos y comunidades afromexicanas, de contar con esta población en la región (Frac. II); Una persona representante de pueblos y comunidades afromexicanas, de contar con esta población en la región (Frac. III); Una persona representante de sistemas comunitarios del agua (Frac. IV); Una persona representante de pequeños productores agrícolas (Frac. V); Dos personas representantes de la academia (una de sector público regional, una de sector privado regional) electos por la persona titular de la Presidencia del Consejo a propuesta del Instituto (Frac. VI). Una persona representante de organizaciones sociales (Frac. VII); Una persona representante de organizaciones ambientales (Frac. VIII); Una persona representante de poblaciones afectadas por la violación de los derechos asociados al agua, de contar con estos casos en la región (Frac. IX).

Fuente: Elaboración propia.

¹⁸ En el último párrafo de dicho artículo se establece que: “Para los fines del presente Capítulo, los organismos prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento son considerados como usuarios.” En la Fracción I, del Artículo 13 Bis 2, se menciona que “Los usuarios del agua que participen como vocales en los Consejos de Cuenca serán electos en la Asamblea General de Usuarios, y provendrán de las organizaciones de usuarios del agua a nivel nacional de los distintos usos acreditadas ante “la Comisión”, así como de las organizaciones de usuarios del agua por cada estado de los distintos usos en la cuenca o región hidrológica de que se trate...”. Por su parte, en la Fracción V del mismo Artículo 13 Bis 2 se menciona que la participación de las organizaciones de la sociedad civil y sector privado participarán “en la calidad que se determine en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del propio Consejo de Cuenca.”

Como se puede apreciar, la LAN planteaba umbrales para evitar alguna sobrerrepresentación de algún sector. Esta medida también la mantiene la iniciativa de la senadora Gloria Sánchez cuando menciona que “Ninguno de los sectores podrá tener más del 30% de representación” en la integración del Consejo Regional (Art. 92). Es plausible considerar que la concentración o predominio de un sector en particular está relacionado con una posible sobrerrepresentación (de ahí la pertinencia de establecer umbrales), pero no exclusivamente con ello. Por tal razón, en el análisis que se presenta en el Cuadro 4, se enfatiza que será fundamental en la ley o en el reglamento correspondiente esclarecer cómo se llevará a cabo la elección democrática de las y los representantes, por ejemplo: institución organizadora de la elección, duración del proceso, características o perfil de las personas que se postulan, universo de personas que puede votar, criterios de elección democrática de las y los representantes al interior de los sectores, declaración de intereses de las personas que se postulan como representantes, por mencionar algunos aspectos. En el reglamento también tendrá que observarse la manera en que se hará efectiva la paridad de género y la inclusión de la pluralidad etaria de la región.

La duración de las consejerías a nivel nacional (Art. 87) y regional (Art. 92) que se propone en la iniciativa es de tres años con posibilidad de que sean seis si se hace efectiva la posibilidad de la reelección a un periodo inmediato. El hecho de que exista la posibilidad de una renovación parcial o incluso total de los consejos en tres años puede incidir en la interrupción de líneas de trabajo de mediano y largo plazo. También está manifiesta la posibilidad de que la reelección de las consejerías coincida con las elecciones intermedias a nivel federal, lo que podría traslapar estos procesos políticos con la integración de los Consejos. Ante dicha posibilidad, se reitera la importancia de esclarecer los mecanismos de elección de las y los representantes.

Implementación de consultas previas a la construcción de grandes obras hidráulicas

Las dos iniciativas coinciden en que las consultas pueden ser un ejercicio importante para tomar decisiones relacionadas con grandes obras hidráulicas como pueden ser presas, plantas de tratamiento y trasvases de cuencas para anticipar conflictos sociales por el agua. Esta medida parece crucial dado el aumento de la conflictividad por el agua a lo largo de todo el territorio nacional, la cual ha ido adquiriendo un mayor grado de confrontación física en los últimos años (Kloster, 2016). Democratizar la toma de decisiones a partir de mecanismos de participación ciudadana como las consultas se puede considerar como una posible solución para anticipar y mediar la yuxtaposición de intereses y visiones territoriales en torno a la gestión del agua. No obstante, la implementación de las consultas tiene sus propios desafíos. Uno de ellos consiste en el aumento significativo de los costos de transacción para alcanzar acuerdos en torno a un proyecto determinado. La apertura a la participación ciudadana extiende significativamente los tiempos para el diseño y la implementación de cualquier proyecto, de manera que su conclusión puede ir más allá del periodo de la administración en turno. Esta posibilidad no es asimilada fácilmente por las autoridades de gobierno que pretenden concluir su trabajo con la apertura y el funcionamiento de la obra. Dicha lógica de la acción pública es comprensible si se asume que la siguiente administración puede ser de una orientación política distinta y traer su propia cartera de proyectos prioritarios. Por lo tanto, asegurar “la oportunidad de una auténtica consulta con los afectados” (ONU, 2002) previo a una decisión, en muchas ocasiones termina convirtiéndose en un requisito que se pretende cumplir con buenas prácticas internacionales en la materia, pero que no se cumple efectivamente con el objetivo de incidir en la toma de decisiones.

Por esta razón, se considera indispensable que, ya sea en ley general o en el reglamento correspondiente, se especifique con claridad aspectos clave para la implementación de las consultas, desde las entidades que la organizarán, la población que tendrá derecho a participar, los medios en los que se proveerá de información clara y oportuna para que las personas emitan su voto, el tiempo de duración del ejercicio, las fuentes de financiamiento para su realización y los criterios para que el resultado sea vinculante, por mencionar algunos aspectos.¹⁹ En el análisis se sugirió la pertinencia de retomar los criterios reconocidos por México en el Acuerdo de Escazú en cuanto al derecho de acceso a la información ambiental (artículo 5 del Acuerdo) y el derecho a la participación pública (artículo 7), lo cual favorecería la homologación de procesos de participación ciudadana a nivel nacional y crearía una base de exigibilidad a las autoridades sobre la manera en que se emplean las consultas relacionadas con proyectos hídricos. Por ejemplo, en el séptimo artículo de dicho acuerdo se menciona que la participación debe ser desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones (cuarta fracción), que la consulta contemple tiempos razonables para informar al público y para que pueda participar de forma efectiva (quinta fracción), así como lo referente a la información mínima a incluir en procedimientos de participación pública (sexta y decimoséptima fracción).

Contralorías sociales del agua con diversidad de atribuciones

Las contralorías sociales del agua están facultadas con una amplitud de competencias, lo cual no necesariamente resulta óptimo para su funcionamiento. En primer lugar, no está claro de dónde provendrán los recursos técnicos y materiales que necesitarán para cumplir con sus objetivos. El hecho de que las personas que las integran participen de “forma voluntaria y honorífica” implica que su remuneración económica está resuelta en otra instancia a la cual deben destinar la mayor parte de su tiempo laboral. Bajo este supuesto, es posible que el compromiso para realizar las tareas de la contraloría social no sea el óptimo, incluso que haya un mayor riesgo de que reciban ciertas presiones o incluso prebendas para deliberar en cierto sentido.

En segundo lugar, hay atribuciones que requieren un conocimiento técnico muy especializado y que probablemente tendrá que resolver por fuera de su organización. Por ejemplo, entre sus funciones se encuentra la supervisión y emisión de opiniones sobre las asignaciones, concesiones y permisos. Se recomienda que los criterios que se utilicen para emitir dichas opiniones incluyan los principios de la propia ley relacionados con el derecho humano al agua. Eventualmente podrían especificarse otros criterios técnicos que faciliten el análisis que realice el Consejo. En el artículo 248 se establece que parte de esta revisión se realizará cuando “existan dudas razonables con relación a la sustentabilidad de sus aprovechamientos”. Incorporar este punto incrementa las capacidades de una Contraloría, ya que no solamente requeriría de un *expertise* en términos de corrupción, transparencia y rendición de cuentas, sino también sobre aspectos técnicos sobre aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos. Este tipo de conocimiento podría generar una duplicidad de funciones con las

¹⁹ En cuanto a las instituciones que participan en la consulta, la iniciativa establece que tanto el Consejo Nacional como las Contralorías Sociales del Agua serán impulsoras de la participación a través de las consultas (Art. 86, Fracc. VIII y Art. 99, Fracc. VI, respectivamente), pero no necesariamente serían ellas quienes las organicen, difundan la información, levanten un padrón de la población votante, se encarguen de los mecanismos para emitir y contar los votos, y comuniquen el resultado final.

tareas que realizan los Consejos como sucede en la de proponer prácticas de manejo integral del agua, zonas de conservación ecológica y zonas de protección hidrológica (Art.99, Fracc. X).

En el Artículo 249 se establece que las Contralorías Sociales del Agua vigilarán la distribución del agua entre los distintos usuarios de su Región Hidrológica para fomentar una distribución equitativa de la riqueza pública, el desarrollo equilibrado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general. Más adelante tendrá que especificarse cuáles serán los indicadores para hacer esta vigilancia con criterios uniformes a nivel nacional y para que sea efectiva la distribución equitativa del recurso, aunque el resto de los beneficios (distribución equitativa de la riqueza, etc.) sería algo que excede los objetivos propios de una Ley General de Aguas.

Bibliografía

- Bohorquez López, E.; Ehrman, R.; Matallana, S.; Vázquez Salguero, D.; Zamora Saenz, I. (2022). Hacia una evaluación de impacto legislativo de las iniciativas de Ley General de Aguas. *Temas de la Agenda*, 37 (julio). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 13 p. Disponible en: <https://bit.ly/3em6322>
- Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento, Cámara de Diputados. (2022) *Nueva Ley General de Aguas (Estatus actual)*. (Presentación inédita)
- Concha, M. (26 de febrero de 2022). Ley General de Aguas, ¡ya! *La Jornada*. Disponible en: <https://bit.ly/3VnJfQq>
- Hatch Kuri, G.; Schmidt Nevdedovich, S.; Carrillo Rivera, J.J. (2017). Elementos de análisis de la propuesta de Ley General de Aguas en México a partir del Derecho Humano al Agua y sus repercusiones en el quehacer científico, docente y en la investigación. *Revista el Colegio de San Luis*, VII (13), 30-61.
- Hevia, F.; Vergara-Lope, S.; Ávila Landa, H. (2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles Latinoamericanos* 38, 65-88.
- Kloster, K. (2016). *Las luchas por el agua en México (1990-2010)*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Disponible en: <https://bit.ly/3Msbl8P>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2002). Observación General No. 15 El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). En Mireya Castañeda (Comp.) *Compilación de Tratados y Observaciones Generales del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en: <https://bit.ly/3fNEter>

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1870>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Análisis Legislativo, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 4831

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México
Distribución gratuita. Impreso en México.



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.