

# LA FALTA DE FUNCIONALIDAD DE LAS LEYES DE AGUAS DE LOS ESTADOS Y EL NUEVO ROL DE ÉSTOS EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

Luis Enrique Ramos

## 1. Problemática general de la Legislación de Aguas de los Estados

La gran mayoría de las Leyes de Aguas de los Estados no responden a la problemática y los retos que se presentan en materia de agua. La causa fundamental de tal situación es la indefinición del rol de los estados en la gestión de los recursos hídricos, lo cual ha propiciado que su objeto se restrinja a la regulación del sector público-urbano, en específico de la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento.<sup>1</sup>

Otras agregan a su contenido la regulación de las denominadas “aguas de jurisdicción estatal”,<sup>2</sup> entendidas éstas como un tipo diferenciado de cuerpos de agua, pero su identificación ha sido difícil en la práctica, por lo que todas las disposiciones referidas a este tipo de aguas han carecido de eficacia.

Incluso, hay estados que aún hoy no cuentan con Ley de Aguas, como lo son Baja California, Yucatán, Querétaro y Chihuahua.<sup>3</sup>

La problemática y retos del sector hídrico son de una magnitud tan grande y de una variedad tan amplia que, por una parte, rebasan el ámbito de la prestación del servicio público del agua y, por la otra, requieren de participación desde diversos ámbitos y gestión de múltiples actores para la prevención de problemas tales como la sobreexplotación o la contaminación de las aguas, y así poder controlar, regular y custodiar de forma eficiente los recursos hídricos del país.

En el esquema legal vigente, las autoridades del agua a nivel estatal se encuentran en una situación ambigua, ya que por prescripción constitucional la administración del uso, explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales compete a la Federación,

---

1 Durango, Sinaloa, Campeche, Sonora, Oaxaca, Michoacán, Nayarit, Morelos, Quintana Roo, Nuevo León, Hidalgo, Colima, San Luis Potosí, Guerrero, Coahuila y Puebla, entre otras.

2 Sonora, Puebla, Estado de México, Aguascalientes, Chiapas, Jalisco, Guanajuato, Tlaxcala, Baja California Sur, Veracruz, Tamaulipas, Distrito Federal y Tabasco.

3 En Querétaro y Chihuahua existen ya iniciativas de Ley, en el caso de Yucatán proyecto de ley en revisión.

mientras que lo referente a la prestación del servicio público de agua potable, alcantariado y saneamiento es competencia municipal. Asimismo, tradicionalmente la regulación de otros sectores como el agrícola, por citar un ejemplo, está contenida en la legislación agraria correspondiente bajo responsabilidad de autoridades agrarias, en un esquema donde el ejercicio competencial de las autoridades se contempla primordialmente en términos de facultades exclusivas.

Todo ello ha motivado a que la legislación del agua de los estados tenga un objeto tan restringido y con facultades limitadas de las autoridades estatales del agua.

Sin embargo, en la práctica, la mayor parte de los estados, a través de las comisiones o institutos del agua, han desempeñado un número importante de tareas que no encuentran un sustento jurídico adecuado, precisamente porque el objeto de la legislación se ha centrado en aspectos que, o bien atienden a la prestación del servicio público de agua o bien regulan un tipo de aguas específicas que de facto ha sido difícil diferenciar de las aguas de propiedad nacional.

Por ello se precisa profundizar en la crítica del objeto de dichas legislaciones para, a partir de ahí, reconstruir el ámbito de posibilidades y necesidades de intervención por los Gobiernos de los Estados en materia de recursos hídricos.

Mejorar el marco jurídico de la legislación de aguas de los estados requiere, empero, reenfocar el rol que los estados deben y pueden asumir en la gestión del agua y sus bienes inherentes. Sin una visión clara sobre el papel de éstos, las leyes de aguas de los estados carecerán de funcionalidad.

## **2.- El problema de la definición de “las aguas de jurisdicción estatal”**

Un número importante de leyes de aguas de los estados contiene artículos, y algunas de ellas hasta títulos, referidos a la regulación de las “aguas de jurisdicción estatal”. Éstas son concebidas como objeto diferenciado de las aguas de propiedad nacional —Distrito Federal, Jalisco, Colima, Veracruz, Hidalgo, Estado de México, Tamaulipas, Chiapas, Sonora y Tabasco.

Así, tales leyes regulan diversos actos con relación a dichas aguas, que van desde la expedición de títulos o certificados que amparan el derecho de uso, aprovechamiento y explotación, el registro de los títulos en registros creados para tal efecto, la prevención y control de la contaminación de las mismas y otros diversos actos jurídicos vinculados a éstas, como por ejemplo las inspecciones y sanciones, así como los procedimientos para revocación y suspensión de derechos.

Las leyes que definen las aguas de jurisdicción estatal lo hacen en los siguientes términos: a) Aquellas que se localizan en dos o más predios y que, conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, no reúnan las características para ser consideradas propiedad de la Nación (DF, Chiapas, Tamaulipas, Sonora, Tlaxcala, Tabasco, Estado de México); b) Aquellas asignadas al gobierno del Distrito Federal por la Federación (DF);

c) Las aguas que forman parte integrante de los terrenos propiedad del Gobierno del Estado por los que corren o en los que se encuentran sus depósitos (Chiapas, Tlaxcala).

Otras regulan incluso los bienes inherentes a las aguas estatales, como los terrenos ocupados por vasos, lagunas, riberas y cauces de corrientes (Tamaulipas, Sonora, Tlaxcala).

Diversas leyes, sin definir las aguas de jurisdicción estatal, sí establecen como su objeto la planeación, gestión, conservación y preservación de las mismas (Guanajuato, Jalisco, Veracruz). La excepción a la regla es la Ley de Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán, que no contiene disposiciones referidas a este tipo de aguas.

El problema con las denominadas “aguas de jurisdicción estatal” comienza al intentar definir cuáles son éstas. En el caso de los estados de Guanajuato y Jalisco, por citar sólo dos ejemplos, desde el año 2000 en que entraron en vigor ambas leyes, no se ha emitido una sola declaratoria de aguas de jurisdicción estatal, ni se ha expedido título de concesión o permiso alguno.<sup>4</sup> Lo mismo ocurre presumiblemente con todos los demás estados cuya legislación contiene previsiones referentes a “aguas de jurisdicción estatal” como un tipo diferenciado de aguas.

Su inserción en la legislación de aguas de los estados tiene su origen en lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución de México, que en su quinto párrafo enumera las aguas de propiedad nacional y en su parte final establece: “...*Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados*”.

Lo anterior se ve confirmado en la Ley de Aguas de Sonora (2006), la cual expresamente señala que las aguas de jurisdicción estatal son aquellas a las que se refiere el artículo 27 de la Constitución Federal (art. 55). De hecho, la abrogada Ley de Aguas del mismo estado de 1992, fue la primera en regular las denominadas “aguas de jurisdicción estatal”, lo que llevó a algunos a considerarla como modelo a seguir para el futuro (Fariñas, 1993).

Y, efectivamente, fueron muchas las legislaciones estatales que regularon a partir de aquí las “aguas de jurisdicción estatal” como un tipo diferenciado de aguas diferentes a las de propiedad nacional. Sin embargo, además del problema ya señalado de imposibilidad de definir cuáles son dichas aguas, el término genera confusión entre aspectos de jurisdicción con cuestiones de propiedad, que son dos cuestiones diferentes. Cuando en las leyes de aguas de los estados se hace referencia a “aguas de jurisdicción estatal”, en realidad se alude a que la regulación es de “aguas de propiedad estatal”.

Ello es erróneo, ya que un aspecto es el referente a la propiedad de las aguas, y otro el relativo a la jurisdicción sobre las mismas. Jurisdicción se refiere más bien al “campo o esfera de acción o de eficacia de los actos de una autoridad o la facultad-deber de un organismo de gobierno” (Flores García, 1992). En este sentido, cobra relevancia señalar que la Nación puede ser propietaria de las aguas y existir a la vez jurisdicción estatal

---

<sup>4</sup> Información proporcionada por las Comisiones Estatales del Agua de ambos estados.

sobre las mismas, lo cual puede ocurrir por el otorgamiento de competencia expresa o por delegación de la misma en los términos de las leyes aplicables. De esta forma, es importante agregar que unas mismas aguas pueden estar sujetas a diversas jurisdicciones no tanto por la concepción de éstas como un objeto sino por las acciones u omisiones de autoridades y particulares que puedan tener afectación sobre éstas o en otros ámbitos vinculados al agua.

Baste con señalar como ejemplo las facultades que tienen los tres órganos de gobierno en prevención y control de la contaminación del agua, así como de la salubridad en general, en donde resulta irrelevante el tipo de cuerpo de agua y se atiende más bien a la afectación que por ejemplo en materia de salud o de medio ambiente puede tener una determinada práctica o acción en el cual distintos niveles y autoridades tienen competencias propias y concurrentes, aunque la afectación sea sobre un cuerpo de agua de propiedad nacional.

La confusión del objeto regulado ha tenido consecuencias en la aplicación práctica de la Ley que la ha vuelto infuncional. Múltiples provisiones legales no se han implementado precisamente por la dificultad —o podría incluso decirse imposibilidad— de definir con precisión cuáles son las aguas de jurisdicción estatal. Así, no han cobrado vigencia, por citar unos ejemplos, la expedición de declaratorias de cuerpos de agua de jurisdicción estatal ni el otorgamiento de concesiones y asignaciones para el uso, explotación y aprovechamiento de esta aguas; la ausencia de otorgamiento de permisos de descarga de aguas residuales en cuerpos de agua de jurisdicción estatal; o la falta de implementación del registro estatal de aguas previsto por algunas leyes. Se cuenta con información de los estados de Jalisco y Guanajuato, pero no sería sorprendente que en los restantes estados en cuya legislación de aguas se contienen disposiciones referidas a “aguas de jurisdicción estatal” éstas no se hubieren aplicado en la práctica.

El enfoque centrado en el dominio de las aguas ha impedido concebir la problemática hídrica bajo otra óptica donde la visión no se nuble por los aspectos de propiedad, y se centra en la resolución de los problemas más apremiantes en el sector agua como la contaminación y la sobreexplotación, que en sí atañen más al campo de la gestión y administración que al campo del dominio de las aguas.

### **3.- La prestación del servicio público de agua potable como objeto de la ley**

Resulta paradójico que la legislación de aguas de los estados se enfoque exclusivamente o predominantemente a la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, cuando el abastecimiento público urbano representa tan sólo 14% del volumen de aguas concesionado en el país (CNA, 2005, p. 37); y aún más notable si se toma en cuenta que, por regla general, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, la prestación de este servicio público es facultad exclusiva municipal.

No obstante, la mayor parte de las leyes de aguas de los estados son extensivas en la regulación de la forma y términos en que se debe prestar este servicio, quiénes pueden

hacerlo, bajo qué condiciones, cómo se deben estructurar cuotas y tarifas, incluso facultades de inspección y vigilancia.

El tema sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la regulación extensiva del servicio público de agua potable en la legislación de aguas de los estados rebasa los límites de este trabajo. Para efectos de este artículo, interesa resaltar que la competencia municipal otorgada en la Constitución coarta seriamente las posibilidades de la legislación estatal de tratar uno de los principales problemas en materia de prestación de este servicio, esto es, la falta de regulación y control de los organismos operadores.

Los estados pueden intervenir en forma temporal en la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales (art. 115 constitucional), pero llama la atención que no exista la posibilidad de regulación por parte de éstos o de una tercera instancia respecto a la forma y términos en que los municipios prestan o dejan de prestar este servicio público; de controlar y regular si se atienden los parámetros adecuados; si las tarifas son excesivas o insuficientes, o de reglas para reducir fugas en la red (Carabias y Landa, 2005, p. 166).

La regulación de la prestación del servicio por parte de una tercera instancia independiente de los ayuntamientos es fundamental para propiciar el incremento en la eficiencia, la profesionalización, la definición e implementación de indicadores de gestión, el control, la distribución de información; la colaboración entre municipios, la implementación conjunta de determinados planes y programas, el cumplimiento de las normas con relación a los usuarios, la transferencia de tecnología y muchas otras ventajas más. Para ello se requeriría reformar el artículo 115 de la Constitución Mexicana para dotar a los estados de competencia en materia de regulación de este servicio público. Entre tanto, sería conveniente estructurar esquemas de colaboración a través de convenios entre los organismos operadores y la Comisión o Instituto Estatal del Agua en cada estado, para fomentar un mayor control y coordinación de los organismos operadores.

Las normas en las leyes de aguas en esta materia son profusas. Los límites del presente trabajo constriñen a resaltar que éste sea en muchos casos el único objeto de dichas leyes y que se vea limitada la posibilidad de regulación y control de la operación de dicho servicio por terceras instancias.

#### **4.- La falta de inclusión de otros temas fundamentales para la gestión del agua**

El sector agrícola utiliza aproximadamente 76% del agua concesionada en México (CNA, 2005, p. 37),<sup>5</sup> y sin embargo las leyes de agua de los estados no contienen provisiones legales para la implementación de planes, programas y acciones referentes al vínculo de agricultura y agua, y las pocas que sí lo hacen lo contemplan de forma dispersa y solamente como una facultad más de apoyo a las autoridades agrícolas; pero no

---

5 Comisión Nacional del Agua. Estadísticas del Agua en México 2005, p. 38. En:

[http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Estadisticas/Central/Cap\\_4\\_EAM2005.pdf](http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Estadisticas/Central/Cap_4_EAM2005.pdf), consultada el 5 septiembre de 2006.

existe un título específico para la intervención de las autoridades del agua a nivel estado en este rubro.

En el caso de la industria, la regulación estatal es asimismo deficiente. Esto puede ocurrir desde otras plataformas legales como la legislación ambiental o sanitaria, pero es importante que se fortalezca el vínculo entre industria-agua-salud-medio ambiente y desarrollo económico. La vinculación legislativa y el otorgamiento de competencias deben tender hacia la integración de la capacidad, el fortalecimiento institucional, la generación de incentivos, de controles, de formas concretas de actuación de las autoridades del agua para la preservación y desarrollo de los recursos hídricos. En este contexto, por citar un ejemplo, sería importante diferenciar los distintos tipos de industrias para poder actuar y coadyuvar con otras autoridades en el desarrollo de planes y programas de industrias limpias; de acuerdo a la problemática y circunstancias específicas de cada sector, ya que no es lo mismo la industria agropecuaria que la industria química o farmacéutica.

El incremento alarmante en la sobreexplotación de acuíferos (CNA, 2005, p. 32)<sup>6</sup> requiere de colaboración no sólo entre los tres niveles de gobierno sino con distintos actores fuera del ámbito gubernamental; y sin embargo la inmensa mayoría de leyes estatales omiten regular la forma y términos en que los estados, los municipios y otros actores coadyuvarán con la autoridad federal para prevenir, controlar y remediar la sobreexplotación de éstos. La Ley de Agua y Gestión de Cuencas de Michoacán es una excepción a la regla en este sentido, y si previene la facultad de las autoridades del agua en el Estado para coadyuvar con la CNA para prevenir la sobreexplotación de aguas nacionales (art. 106 f.I).

Asimismo, en las zonas urbanas muchos de los cauces y la zona federal de cuerpos de agua nacional son invadidos por asentamientos irregulares así como por otras causas, generando un problema importante para las autoridades estatales y municipales en cuanto a la regulación y control de éstos por estar asentados en zonas federales.

Por último, la creciente demanda y la escasez del recurso agua propician en algunas regiones conflictos sociales por el agua, entre usuarios y usos. Es del interés colectivo prevenir, atender y remediar estos conflictos.

No obstante todos estos problemas, la legislación de aguas de los estados se enfoca primordialmente en la prestación del servicio público de agua potable y en las aguas de jurisdicción estatal. Sólo unas pocas previenen otras posibilidades como la prevención y control de la contaminación; algunas más otorgan facultades a la Comisión o Instituto Estatal del Agua para asistir técnicamente, ayudar a consolidarse y promover la modernización de las unidades y distritos de riego así como asesorar a los usuarios de riego con el objeto de propiciar un aprovechamiento racional del agua, proveer la construcción

---

<sup>6</sup> La gravedad de la situación se ve reflejada en el aumento creciente de acuíferos sobreexplotados: 32 en 1975; 36 en 1981; 80 en 1985; 97 en el 2001; 102 en el 2003, y 104 en el 2004. Fuente: Comisión Nacional del Agua. Estadísticas del Agua en México, 2005, p. 32. En:

[http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Estadisticas/Central/Cap\\_3\\_EAM2005.pdf](http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Estadisticas/Central/Cap_3_EAM2005.pdf) Consultada el 5 de septiembre de 2006.

y aprovechamiento de sistemas convencionales de riego (Tlaxcala, Jalisco, Aguascalientes, Sonora y Distrito Federal).

Casi ninguna contiene disposiciones para regular otros usos-usuarios, como el sector industrial, acuícola o cualquier otro, y en los casos excepcionales que llegan a mencionar otra área, lo hacen en forma dispersa y marginal, sin una adecuada integración que permita su implementación práctica y consistente.

Vistos los problemas y retos que enfrenta el sector hídrico, es necesario fomentar un nuevo arreglo institucional, con facultades concurrentes y de coordinación entre los tres niveles de gobierno y de éstos con otras instancias de gestión, a nivel de cuenca, de acuífero, de un cuerpo de agua específico y todo ello con la participación privada y social. Ya existen algunos avances en la Ley de Aguas Nacionales pero hacen falta herramientas legales a nivel estatal y que éstas sean operativas en la práctica, pues muchas de las instancias de gestión previstas por la Ley de Aguas Nacionales, como los comités y comisiones de micro-cuencas y sub-cuencas, por citar dos ejemplos, carecen de implementación o en todo caso ésta es marginal y desarticulada.

Es imprescindible cambiar la visión de que la agricultura compete tan sólo a las autoridades agrícolas, lo forestal a las forestales, el desarrollo urbano a los ayuntamientos y secretaria o dependencia de desarrollo urbano correspondiente. Todas estas actividades dependen y tienen impacto en los recursos hídricos. Por tanto, es fundamental que no sólo la planeación y programación se efectúe en forma coordinada sino que exista la facultad de las instancias del agua de ejecutar determinados actos administrativos en dichas materias, ya que son precisamente las autoridades e instancias del agua quienes tienen la información y la capacidad creada en materia de agua y sus bienes inherentes.

## **5.- La redefinición del rol de los estados en la gestión de los recursos hídricos**

La legislación de aguas de los estados contiene implícita la visión del papel de las instancias a nivel estatal en materia de agua. Y, sin embargo, no refleja la realidad de lo que las autoridades del agua a nivel estatal realizan, ya que a menudo cubren muchas otras funciones: intermediación, implementación de planes y programas en materia de saneamiento, administración y canalización de recursos para programas específicos, control de afluentes, medición, desarrollo de indicadores de gestión, documentación, implementación de programas de tecnificación de riego y muchas otras.

Es importante por ello adecuar el marco jurídico del agua en los estados, para incluir la regulación y control de determinado tipo de actos y programas en los que se incluyan otros usos y usuarios. Ello no implica invadir la esfera de competencia de otras autoridades, ya sea por nivel o por materia, sino complementarla y promover la integración de capacidad y la concurrencia de acciones, la delegación de facultades al nivel y a la instancia adecuada y la instauración de esquemas efectivos de control y regulación.

Cada nivel de gobierno tiene su parte importante en dicha gestión, pero frente a la multiplicidad de actores, y tomando en consideración la magnitud de problemas y retos

que enfrentan los estados y el país en materia de agua, es imprescindible repensar el papel que los estados han desempeñado hasta ahora y buscar formas de intervención mucho más eficientes, entre las que se incluye el factor de ser punto de enlace precisamente entre esa multiplicidad de actores. Ello no implica desvinculación de la Federación o de los municipios sino en la implementación de sistemas de colaboración permanente (Martín-Retortillo, 1997, p. 438), donde no obstante que determinados actos administrativos sean delegados a los estados, la Federación conservaría siempre una capacidad residual de control y regulación con posibilidad de asumir directamente dicha facultad en caso de incumplimiento o por razones de interés público.

Uno de los ejes centrales de este nuevo esquema debe mirar hacia la gobernabilidad eficaz del agua (Colom de Morán, 2004). Un punto importante para lograr tal gobernabilidad pasa por la redefinición del rol de los estados en materia de agua.

En este sentido, se debe rebasar el paradigma de facultades exclusivas y de atribuciones con base en el dominio del recurso, debiendo por el contrario orientarse al campo de la gestión, entendida ésta como el conjunto de principios, acciones, recursos, instrumentos, atribuciones, derechos y obligaciones tanto de autoridades como de particulares o del sector social; que tiene por objeto el control, manejo, administración, regulación e intervención en algún proceso, acción, política, acto o hecho en materia de recursos hídricos (Ortiz Rendón, 2006).

Redirigir el objeto de la legislación de aguas hacia la gestión tiene como principal ventaja la de abarcar el espectro presente y futuro de la problemática y retos hídricos de forma amplia, sin limitarlo a un tipo específico de aguas o a un uso determinado; sino que previene la posibilidad de regulación y control en general de actos y acciones, algunas de competencia directa, otras por medio de delegación de funciones, otras más por vía de coordinación y concurrencia. Todo lo anterior, no sólo por las autoridades de los tres niveles de gobierno sino de otras instancias de gestión como lo son los Consejos de Cuenca, los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas y otras organizaciones sociales o privadas.

La Ley de Aguas Nacionales ofrece oportunidades para la intervención de los estados en la gestión de los recursos hídricos, que sería importante complementar con regulación a nivel estatal que otorgue facultades a las instancias del agua para implementar dichas oportunidades. Entre otros, en términos de la Ley de Aguas Nacionales, los estados podrían intervenir de manera puntual en:

- a) El mejoramiento y difusión permanente del conocimiento de la ocurrencia del agua en el ciclo hidrológico, la oferta y demanda de agua, así como en el inventario de los recursos hídricos;
- b) El mejoramiento de la disponibilidad del agua superficial y subterránea, para lo cual podrían implementar determinado tipo de acciones;
- c) Acciones en las que el estado deba intervenir temporal o en forma permanente cuando se presenten problemas de escasez o contaminación grave;



- d) Establecimiento de bases de colaboración administrativa y fiscal para la ejecución, por parte del estado, de determinados actos administrativos y fiscales relacionados con la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y de sus bienes inherentes;
- e) La elaboración de proyectos y su presentación a las autoridades federales del agua para realizar obras de control, y las que sean necesarias para reducir o suprimir la zona federal en el perímetro de las poblaciones y convenir su custodia, conservación y mantenimiento;
- f) Determinadas acciones para la prevención y control de la contaminación de las aguas y de responsabilidad por el daño ambiental (Ortiz Rendón, 2006).<sup>7</sup>

Si el objeto de la ley es la gestión, una de sus finalidades y a la vez principios debe ser la gestión integrada de los recursos hídricos, esto es, la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra, la flora, fauna y en general el medio ambiente (LAN, 2004).

Siendo un aspecto fundamental el de la gestión, resulta notorio que la casi totalidad de las legislaciones estatales sean omisas en contener disposiciones referidas a la gestión, excepción hecha de las Leyes de Aguas de Tamaulipas, Distrito Federal, Sonora y Michoacán.

La primera define el concepto de gestión integral de los recursos hídricos pero no desarrolla en su contenido el significado, principios y reglas para instrumentar dicha gestión (art. 2 f. XXVI).

Por su parte, la Ley de Aguas del Distrito Federal contiene un título denominado “de la Política de Gestión Integral de los Recursos Hídricos y sus Instrumentos” (Título Tercero), en el cual define lo que entiende por gestión integral y proporciona los principios para su integración, sus instrumentos y la inclusión de lo que denomina “Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos”, en el cual deben incluirse determinados requisitos, entre los cuales se observan elementos fundamentales como la armonización de políticas de ordenamiento territorial y ecológico con el manejo integral de los recursos hídricos; la formulación de balances de oferta y demanda; el diagnóstico de la disponibilidad de agua en cantidad y calidad; la definición de lineamientos y estrategias por cuenca hidrológica; la promoción de mecanismos que incluyan los beneficios de los servicios ambientales relacionados con la gestión del agua; considerar necesidades y propuestas de los usuarios del agua; clasificar los cuerpos de agua, y muchas otras más.

Por su parte, la ley de Sonora tiene un capítulo referido a la coordinación para la gestión del agua en la que destaca la facultad de fomento de convenios con la Federación para aspectos clave como la administración y reglamentación de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas, la formulación de programas de recuperación de acuíferos, la restauración del equilibrio ecológico de cuencas y el establecimiento de zonas reglamentadas (art. 54).

---

<sup>7</sup> Este listado, junto con otro conjunto de facultades, se extrajo de facultades específicas otorgadas por la Ley de Aguas Nacionales. Abarca mayores facultades pero sólo se mencionan algunas. Fue elaborado en colaboración con el equipo de trabajo dirigido y coordinado por el Maestro Gustavo A. Ortiz Rendón, del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

La Ley de Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán es quizá la que capta de mejor forma este nuevo rol del estado en la gestión, estableciendo la cuenca como la unidad territorial y de gestión, lo cual en sí ya es un gran avance. Esta ley prescribe la obligación de las instancias estatales del agua para coadyuvar, coordinarse y concertar con los municipios, con la Federación y con otras instancias para la planeación e implementación de la política hídrica; por ejemplo, para la realización de balances hídricos de las aguas subterráneas y superficiales (art. 11 f.IV) o la emisión de metas de calidad del agua en coordinación con la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (art. 11 f. VII). Esta ley sí regula los usos agrícolas y otros usos productivos, aunque lo hace en términos del fomento de la coordinación, el apoyo y de coadyuvar con la Comisión Nacional del Agua para diversos actos.

Desafortunadamente, en el ánimo de dotar al estado de mayores facultades, esta Ley contiene preceptos que invaden la esfera de competencia de la Federación. Por citar sólo algunos ejemplos, se encuentra el de coadyuvar con la CNA para el establecimiento de limitaciones a los derechos de los concesionarios de aguas nacionales, la declaración de zonas de veda para proteger o restaurar ecosistemas, o el establecimiento de reservas de agua para determinados usos, todas éstas, facultades exclusivas de la Federación. Sería conveniente por ello ajustar los ámbitos de acción a las posibilidades ya existentes en la Ley de Aguas Nacionales, como las que se refieren en el presente artículo. Por ello, importa reformar los preceptos de este ordenamiento legal que contravienen la Ley de Aguas Nacionales, o bien sugerir reformas a este último a efecto de permitir un campo de acción más amplio para el estado en la gestión de los recursos hídricos.

A manera de conclusión, cabe señalar que la inclusión de definiciones, artículos y títulos en estas leyes, por sí mismos no son suficientes para propiciar el nuevo papel que los estados deben desempeñar en la gestión de los recursos hídricos, pero sí constituyen un importante avance en la transformación de la visión del rol de éstos dentro del marco de una gestión integral de los mismos.

### **Fuentes consultadas:**

- CARABIAS, Julia; LANDA, Rosalva y colaboradores. *Agua, Sociedad y Medio Ambiente*, Universidad Nacional Autónoma de México/El Colegio de México/Fundación Gonzalo Río Arronte, México, primera edición, 2005.
- COLOM DE MORAN, Elisa. "Diálogo de gobernabilidad eficaz del agua: acciones conjuntas en Centroamérica", en *Derecho de Aguas*, Tomo II, Universidad Externado de Colombia.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. Estadísticas del agua en México 2005. En: <http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Directorio/Default.aspx>  
Consultada: 5 de septiembre de 2006.
- FLORES GARCÍA, Fernando. "Jurisdicción", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quinta edición, México, 1992.
- MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián. *Derecho de Aguas*, Editorial Civitas, Madrid, primera edición, 1997.

ORTIZ RENDÓN, Gustavo A.; RAMOS BUSTILLOS, Luis Enrique y coautores. "Análisis crítico de la Ley de Aguas para el Estado de Guanajuato y propuesta nueva Ley de Aguas para dicho Estado", Comisión Estatal del Agua de Guanajuato/Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, enero-julio de 2006.

**Legislación:**

Ley de Aguas Nacionales (LAN)

Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Durango (1981).

Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sinaloa (1981).

Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche (1992).

Ley de Agua Potable y Alcantarillado para el Estado de Sonora (1992).

Ley de Agua Potable y Alcantarillado para el Estado de Oaxaca (1993).

Ley para los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado en los municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza (1993).

Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit (1995).

Ley Estatal de Agua Potable del Estado de Morelos (1995).

Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo (1996).

Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado de Nuevo León (1997).

Ley Estatal de Agua y Alcantarillado para el Estado de Hidalgo (1999).

Ley para Regular la Prestación del Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para el Estado de Colima (2000).

Ley de Agua Potable, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales para el Estado y municipios de San Luis Potosí (2001).

Ley de Aguas para el Estado Libre y Soberano de Guerrero (2002).

Ley de Aguas del Estado de Sonora (1992).

Ley de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla (1992).

Ley del Agua del Estado de México (1999).

Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes (2000).

Ley de Aguas para el Estado de Chiapas (2000).

Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus municipios (2000).

Ley de Aguas para el Estado de Guanajuato (2000).

Ley de Aguas para el Estado de Tlaxcala (2001).

Ley de Aguas del Estado de Baja California Sur (2001).

Ley de Aguas del Estado de Veracruz (2001).

Ley de Aguas del Estado de Tamaulipas (2002).

Ley de Aguas del Distrito Federal (2003).

Ley de Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán (2004).

Ley de Usos de Agua del Estado de Tabasco (2005).