

Propuestas para abrogar la Ley de Aguas Nacionales

Un análisis del proceso legislativo que culminará con la expedición de la Ley General de Aguas (**LGA**), indica que de un total de quince iniciativas, trece contienen la abrogación de la Ley de Aguas Nacionales (la excepción son las dos iniciativas del Partido Acción Nacional), que es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución en materia de aguas nacionales y “... *tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable*”; quitando los eufemismos, sirve para regular la apropiación de las aguas nacionales por parte de particulares nacionales y extranjeros.

Si bien la reforma de 2012 al artículo Cuarto Constitucional, que garantiza los derechos humanos al acceso al agua para consumo personal y doméstico y al saneamiento, no determina de forma explícita la derogación de la Ley de Aguas Nacionales, esta acción jurídica ha sido propuesta insistentemente, probablemente porque la **LGA** debe armonizar e inducir coherencia y claridad en la aplicación de diferentes artículos constitucionales relacionados con un mismo bien jurídico; en este caso los recursos hídricos, sobre los que pueden identificarse al menos los siguientes postulados:

- El artículo 4o, en materia de derecho al acceso al agua para consumo personal y doméstico y derecho humano al saneamiento:

“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.”

- El artículo 4o, en materia de medio ambiente sano, daño y deterioro ambiental.
- El artículo 27, en materia de propiedad de las aguas nacionales.
- El artículo 115, fracción III, inciso a), en materia del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Es preciso hacer un apunte de excepcional relevancia: la actual Ley de Aguas Nacionales no incluye en sus definiciones el término “**agua potable**” y en la formulación del párrafo constitucional que dará origen a la **LGA** también fue omitida, siendo esta una definición esencial desde el enfoque de los derechos humanos. El texto constitucional reza: agua para consumo personal y doméstico; en mi opinión, debe decir “**agua potable para consumo personal y doméstico**”. Aplica la frase: “LO QUE NO SE NOMBRA NO EXISTE”.

Retornando a la **LGA**, por tratarse de una Ley General, además de reglamentar el mandato constitucional sobre la protección de derechos humanos específicos, le corresponde también establecer la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, dentro del marco de principios generales y valores contenidos en la propia Constitución.

Las propuestas para conservar la Ley de Aguas Nacionales

Durante la última reunión de trabajo de la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento de la Cámara de Diputados para la LXV legislatura, celebrada el pasado 7 de agosto de 2024, juristas integrantes de la Barra Mexicana Colegio de Abogados (**BMCA**), presentaron y explicaron argumentos en el sentido de orientar el trabajo legislativo relacionado con la expedición de la **LGA**, dejando intocada la Ley de Aguas Nacionales vigente, con el consabido riesgo de la inconstitucionalidad del nuevo ordenamiento.

El Diputado (de la bancada de Morena), que presidió la reunión de trabajo, elogió: "... *quiero agradecerle a la Barra Mexicana Colegio de Abogados, por estas brillantes participaciones que hemos escuchado esta mañana, nos ilustran, me parece que marcan el derrotero hacia donde tenemos que trabajar la nueva Ley General de Aguas...*"; otras legisladoras y legisladores de Morena, Partido del Trabajo y Partido Verde, opinaron en sentido concordante, lo que indica la existencia de divergencias al interior del bloque legislativo que estará en posibilidad de expedir la **LGA** durante la LXVI legislatura.

Las ponencias de los integrantes de la **BMCA** pretenden ignorar que son justamente diversas disposiciones de la actual Ley de Aguas Nacionales, como el pernicioso régimen de concesiones y asignaciones, la falta de claridad en sus definiciones y el margen de discrecionalidad que otorga a los servidores públicos en la toma de decisiones, algunas de las causas principales del desequilibrio en la distribución de los recursos hídricos, que desfavorece el derecho de los ciudadanos y comunidades, para privilegiar el modelo capitalista - financierista.

Características de las Leyes Generales

Parto de la definición de **Ley General**, contenida en la ponencia "*Configuración normativa de las leyes en el marco competencial de los órdenes jurídicos. El Código Nacional y las leyes generales en México*"⁽¹⁾:

II.1. LEY GENERAL

"Una ley general, de acuerdo con la interpretación que el Pleno de la Suprema Corte ha dado al artículo 133 de la Constitución federal, es aquella que puede incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano; es decir, corresponde a aquella respecto a la cual el constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas, como una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que se originan en cláusulas constitucionales que obligan a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades de todos los órdenes jurídicos."

Atenidos a la definición previamente transcrita, el texto constitucional es claro respecto a lo que la **LGA** debe definir:

- A. Garantizar el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico
- B. Las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos
- C. La participación de la federación, las entidades federativas y los municipios
- D. La participación de la ciudadanía para la consecución de sus fines

Aparentemente el orden en el que están redactadas las definiciones en la Constitución, corresponde a la prelación en el que deben aplicarse al formular la **LGA**, de manera que el contenido, organización y redacción del texto legal debe poseer una estructura coherente, que otorgue garantías jurídicas y evite la multiplicidad de interpretaciones que, como recientemente conocimos en la reforma al poder judicial, puede llevar al país a escenarios conflictivos, en los que se cuestione de forma permanente e interesada las nuevas disposiciones legales.

Citando nuevamente la ponencia de José Miguel Madero Estrada. la distribución de competencias puede clasificarse en los siguientes tipos de facultades:

- “1. Facultades expresamente otorgadas a la federación, así como aquéllas implícitas que sean necesarias para ejercer las primeras.*
- 2. Facultades que le corresponden a los estados a partir de un sistema de asignación residual en términos del artículo 124 de la Constitución.*
- 3. Facultades expresamente asignadas a los estados.*
- 4. Facultades que se encuentren absolutamente prohibidas a los estados.*
- 5. Facultades que sólo pueden ejercer los estados con autorización del Congreso de la Unión.*
- 6. Facultades multicompetenciales asignadas por el texto constitucional a diversos órdenes de Gobierno sin que se disponga una articulación necesaria, reconociéndose así, por principio, libertad de configuración normativa a cada orden jurídico.*
- 7. Facultades concurrentes asignadas por el texto constitucional al establecer expresamente que algunas facultades se ejercerán mediante la articulación entre los diversos órdenes de Gobierno (federal, estatales, municipales y del Distrito Federal), facultándose al Congreso de la Unión para la emisión de leyes generales que posibiliten dicha articulación.”*

Estructuración de un nuevo marco jurídico para la gestión de los recursos hídricos

Primero. La **LGA**, deberá ser reglamentaria de las siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- El artículo 4o, en materia de derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico (antes párrafo sexto, ahora párrafo séptimo, en

Ley General de Aguas, derogar o no la Ley de Aguas Nacionales

razón de que en diciembre de 2024 se insertó un párrafo previo, relativo a la protección y cuidado animal).

- El Artículo 27, en materia de aguas nacionales, régimen de asignaciones y concesiones, sus usos y aprovechamientos.
- El artículo 115, fracción III, inciso a), en materia del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- El artículo 4o, en materia de medio ambiente sano, daño y deterioro ambiental por contaminación de las aguas nacionales.

Segundo. La **LGA** deberá establecer normas expresas, tajantes, taxativas, tanto para el ejercicio de las facultades exclusivas de la federación, las entidades federativas y los municipios, como para el ejercicio de las facultades concurrentes; el mismo tipo de preceptos deberán establecerse para que sean acatadas por los ciudadanos y organismos sociales que participen en la gestión de los recursos hídricos.

Tercero. El Reglamento de la Ley General de Aguas podrá garantizar el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, mediante la configuración de un adecuado sistema de clasificación y gestión de los cuerpos de agua.

Cuarto. Para los casos de los artículos 27 y 115 en sus materias particulares y 4o, en materia de daño y deterioro ambiental por contaminación de las aguas, se requiere la expedición de sendos Reglamentos específicos, en los que se desarrollen las pautas de conducta de las autoridades, los ciudadanos, las organizaciones sociales y las empresas, sin distinción, sin privilegios y sin exenciones en el cumplimiento de las normas.

Conclusión. La Ley de Aguas Nacionales debe ser derogada e incluir parte de su regulación en un Reglamento específico; es decir, que la reglamentación del régimen de asignaciones y concesiones, que es su materia principal, quede supeditado al ordenamiento de los bienes jurídicos superiores, como es la protección de los derechos humanos y los principios generales de la gestión hídrica.

El derecho a la apropiación de las aguas, que también es legítimo, quedaría en su justa jerarquía; será mediante la apropiada técnica legislativa y la ingeniería jurídica que se armonice con el resto del marco normativo, para asegurar la constitucionalidad de la **LGA** y su reglamentación y normatividad secundaria.

Citas y Referencias

(1) Ponencia “**Configuración normativa de las leyes en el marco competencial de los órdenes jurídicos. El Código Nacional y las leyes generales en México**”; José Miguel Madero Estrada, publicado por la Cámara de Diputados, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, marzo-agosto 2015.