



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Azcapotzalco

División de Ciencias Sociales y Humanidades.

Departamento de Derecho.

Maestría en Derecho.

Área Derecho Ambiental.

Idónea Comunicación de Resultados.

**“La participación social en la gestión del agua a través de los
Consejos de Cuenca. El caso del Consejo de Cuenca del Valle de
México”.**

Presenta:

José de Jesús Hernández Vera.

Directora:

Dra. Ivett Montelongo Buendía.

Ciudad de México, 2022.

Índice.

Introducción.....	5
Justificación.	7
Planteamiento del problema.....	9
Pregunta general de la investigación.	12
<i>Preguntas específicas.</i>	<i>12</i>
Objetivo general de la investigación.	12
<i>Objetivos específicos.</i>	<i>12</i>
Hipótesis.	12
Marco teórico.....	13
Dimensión espacial y temporal.....	20
Diseño metodológico.....	21
Capítulo 1. La participación social en la gestión del agua en México.....	23
1.1. Introducción.....	23
1.2. Los enfoques internacionales de gestión del agua y su influencia en la gestión hídrica en México.....	25
1.2.1. <i>La Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH).....</i>	<i>25</i>
1.2.2. <i>La Gobernanza hídrica.....</i>	<i>29</i>
1.3. La problemática de la gestión del agua en la Cuenca del Valle de México.....	34
1.4. Etapas de la gestión hídrica en México.....	38
1.4.1. <i>Primera etapa. La política hidráulica del México posrevolucionario. (1946 – 1971).....</i>	<i>39</i>
1.4.2. <i>Segundo periodo. La descentralización gubernamental. (1976 – 1988).....</i>	<i>41</i>
1.4.3. <i>Tercer periodo. La gestión económica del agua (1988 – 1992).....</i>	<i>43</i>
1.4.4. <i>Cuarto periodo. El impulso para el reconocimiento de la participación social. (1992-2020).</i>	<i>46</i>
1.5. Conclusiones del capítulo.....	50

Capítulo 2. La participación social en el régimen jurídico del agua.	52
2.1. Introducción.	52
2.2. Esquemmatización del principio de participación social.	53
2.2.1. <i>Instrumentos internacionales que establecen la participación social.</i>	53
2.2.2. <i>El principio de participación social como instrumento ambiental.</i>	54
2.3. La participación social en la Constitución y el marco constitucional del agua.	59
2.3.1. <i>La participación social en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	59
2.3.2. <i>El marco constitucional del agua.</i>	62
2.4. El marco jurídico para el uso y aprovechamiento de las aguas nacionales.	65
2.4.1. <i>Ley General de Bienes Nacionales.</i>	65
2.4.2. <i>Código Civil Federal.</i>	66
2.4.3. <i>Ley Federal de Derechos.</i>	67
2.4.4. <i>Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.</i>	68
2.4.5. <i>Ley de Aguas Nacionales.</i>	70
2.4.6. <i>Las Normas Oficiales Mexicanas.</i>	74
2.5. La participación social en el marco normativo ambiental e hídrico.	76
2.5.1. <i>La participación social en la gestión ambiental.</i>	77
2.5.2. <i>Ley de Planeación.</i>	77
2.5.3. <i>Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.</i>	78
2.5.4. <i>Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.</i>	79
2.5.5. <i>Ley General de Vida Silvestre.</i>	79
2.6. La participación social en la gestión del agua.	80
2.6.1. <i>Ley de Aguas Nacionales.</i>	80
2.6.2. <i>Autoridades en la gestión del agua y su influencia en la participación social.</i>	80
2.6.3. <i>La participación social en los consejos de cuenca.</i>	83
2.7. Conclusiones del capítulo.	88

Capítulo 3. La participación social a través del Consejo de Cuenca para la gestión del agua en el Valle de México.	90
3.1. Introducción	90
3.2. El Consejo de Cuenca del Valle de México.	92
3.3. Actores del Consejo de Cuenca del Valle de México.	94
3.4. Capacidad normativa del Consejo de Cuenca del Valle de México.	97
3.5. Planeación hídrica a través del Consejo de Cuenca del Valle de México	102
3.6. La gestión del agua y el Consejo de Cuenca del Valle de México.	107
3.7. El Consejo de Cuenca del Valle de México y los recursos financieros.	111
3.8. Conclusiones del capítulo.	113
4. Conclusiones generales.	117
Bibliografía	126
Anexo	139

Introducción.

En esta investigación se planteó que dentro del proceso de gestión del agua es imprescindible incluir como elemento fundamental la capacidad organizativa de las personas que habitan en el Valle de México para establecer marcos de acción coordinados con la institución encargada de aplicar la política hídrica.

Por lo anterior, damos cuenta que la participación social es un instrumento fundamental para la elaboración y ejecución de la política y gestión de los recursos hídricos; sin embargo, la ausencia de seguimiento y vigilancia social no permite concretar los objetivos y estrategias planteadas en acciones reales por causa de la hermeticidad del marco legal para la regulación del uso y aprovechamiento de las aguas nacionales.

Ante la ausencia de una gestión hídrica participativa, en esta investigación se analizó el mecanismo de participación social establecido en la Ley de Aguas Nacionales (LAN) denominado Consejo de Cuenca a través del enfoque de la gobernanza para su fortalecimiento en el Valle de México.

En esta investigación resaltamos que la gobernanza hídrica es fundamental para comprender la relación causal entre sociedad civil y Estado para la implementación de ejercicios participativos en la gestión de los recursos hídricos. En este contexto, consideramos que el acceso a la información es un componente clave para el ejercicio de la participación; ya que, coadyuva a una mayor incidencia por parte de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Así, planteamos que se debe garantizar la participación social en el Consejo de Cuenca del Valle de México como el mecanismo idóneo para promover la apertura de las instituciones hídricas a estados más democráticos para la gestión del agua, por lo que con el funcionamiento de este mecanismo de forma eficiente la regulación del recurso debe incorporar mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y contraloría social para fomentar la participación de las personas interesadas.

En el primer capítulo de esta investigación se argumenta que la gestión del agua es centralizada por los órganos gubernamentales, hecho que conlleva una serie de dificultades tales como: la falta de experiencia de los actores del mecanismo, nula integración de documentos que permitan una gestión participativa, un obstaculizado acceso a la información del estado que guardan los recursos hídricos del Valle de México y la ausencia de recursos financieros mínimos para cumplir los objetivos del mecanismo.

En el segundo capítulo se muestra que en México las aguas continentales se regulan desde dos perspectivas; por un lado, la predominante, desde el derecho administrativo y patrimonial de las aguas y los actos jurídicos que existen para regular la explotación, uso, aprovechamiento y distribución del agua y, por otro lado, la secundaria, desde el derecho ambiental, que establece la protección, conservación y sustentabilidad de los recursos hídricos.

En el tercer capítulo se aborda el papel que ha tenido la participación social en la elaboración, aprobación, seguimiento y toma de decisión en la gestión del agua en la región de la Cuenca del Valle de México y argumentamos que en materia de gestión del agua en esta región no se incluye a los actores de la sociedad organizada en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de los programas hídricos regionales.

El análisis del Consejo de Cuenca del Valle de México se realizó a través de la capacidad normativa, los actores, la gestión, la planeación y los recursos financieros, por lo que consideramos que es un espacio donde es necesario atender la pluralidad de intereses, demandas y necesidades de las personas que habitan en la cuenca para vincular la participación de la sociedad civil, usuarios y representantes gubernamentales en la política hídrica.

Justificación.

La pertinencia de la investigación radica en la urgencia de abrir el debate en torno al ejercicio de la participación social en la gestión del agua; ya que, sistemáticamente ha sido obstaculizado en esta materia y se considera que “la participación que los habitantes tengan de sus cuencas repercutirá en cuánto se conserve”.¹

Así, la obstaculización de la participación social en materia de gestión del agua ha resultado en un modelo de gestión lineal, donde el recurso agua es un bien para extraer, utilizar y desechar.²

El modelo gestión lineal del agua ha generado una crisis en este sector, la cual está asociada a una deficiente gestión de los recursos hídricos a nivel nacional y regional. La gestión actual ha obstaculizado el acceso al agua y al saneamiento, ha aumentado el porcentaje de personas que viven en zonas con estrés hídrico y acrecentó el número de cuerpos de agua contaminados.³

En este contexto, la deficiente gestión actual sumada a “la concentración urbana y crecimiento acelerado de las grandes ciudades”⁴ ha resultado en la sobreexplotación de 105 de los 653 acuíferos disponibles para el aprovechamiento y uso de agua en México.⁵

¹ Centro Mexicano de Derecho Ambiental, *El agua en México: lo que todas y todos debemos saber*. Ciudad de México: CEMDA. FEA. National Wildlife. Presencia Ciudadana. Nueva cultura del agua. Fundación Henrich Böll/TFI, 2006, p. 22.

² Moctezuma, Pedro y Elena Burns (coords), *Repensar la cuenca: La gestión de ciclos del agua en el Valle de México*, Ciudad de México, UAM Incalli Ixcahuicopa, 2009, p. 28.

³ Soares, Denise y Sergio Vargas, “El debate actual del agua: entre la economía y el derecho humano y la sustentabilidad” en Denise Soares, Sergio Vargas y María Nuño (coords.), *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, Tomo 1, Semarnat/IMTA/Universidad de Guadalajara, México, 2008, p. 91.

⁴ Torres, Valeria, *Acceso a la Información, Participación y Justicia en Temas Ambientales en América Latina y el Caribe: Situación Actual, Perspectivas y Ejemplos de Buenas Prácticas*, S.N.E., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2013, p. 83.

⁵ Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del Agua en México 2018*, Ciudad de México, SEMARNAT/CONAGUA, 2018, disponible en <<<https://files.conagua.gob.mx/conagua/publicaciones/Publicaciones/EAM2018.pdf>>>, p. 56.

En este contexto, el territorio nacional se divide en 13 regiones hidrológico-administrativas para su gestión; además, se establecieron 13 organismos de cuenca y 26 consejos de cuenca.⁶ En este sentido, se eligió al Consejo de Cuenca del Valle de México; ya que, coadyuva en la gestión del agua de la región hidrológico-administrativa número XIII, región donde habitan cerca de 22 millones de habitantes, la más poblada del país,⁷ y porque, para el contexto nacional, esta región es de importancia “social, cultural, ambiental, política, económica”⁸ y jurídica.

Así, la sobreexplotación del agua ya sea de forma natural o por acciones humanas⁹ es producto de la gestión lineal con ausencia de la participación social. Si bien es cierto que, con la promulgación de la LAN en 1992 se estableció la conformación de los Consejos de Cuenca como mecanismo de participación social en la gestión del agua, también es cierto que no se les ha tomado en consideración para la toma de decisiones y la otorgación de concesiones para el uso y aprovechamiento del agua.

Lo anterior indica que no es realmente una transición hacia una gestión hídrica participativa; sino que, se trata de una simulación normativa debido a que en el contexto social no se ejercen las atribuciones del mecanismo.¹⁰

En este contexto, consideramos necesario repensar el mecanismo del Consejo de Cuenca establecido en la normatividad en materia de agua para incluir la participación social en la gestión hídrica y construir elementos socio jurídicos para una gestión social de los recursos hídricos que tome en cuenta el contexto socio-territorial y normativo a partir del enfoque de la gobernanza para el manejo de los recursos hídricos.

⁶ Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del agua en México 2018*, op., cit., p. 23.

⁷ Escobar, Bernardo y Oscar Palacio, “Análisis de la sobreexplotación del acuífero Texcoco”, en *Tecnología y Ciencias del Agua*. Vol. III, núm. 2., México, Colegio de Postgraduados, 2012, p. 68.

⁸ Soares, Denise y Sergio Vargas, “El debate actual del agua: entre la economía y el derecho humano y la sustentabilidad”, op., cit, p 88.

⁹ Pulido, Antonio, *Sobreexplotación de acuíferos y desarrollo sostenible*, Almería, España, s.f., disponible en <<<https://dialnet.unirioja.es> > descarga > artículo>>, p. 116.

¹⁰ Pacheco, Raúl y Obdulia Vega, “Los debates sobre la gobernanza del agua: hacia una agenda de investigación en México” en Denise Soares, Sergio Vargas y María Nuño (coords.), *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, Tomo 1, Semarnat/IMTA/Universidad de Guadalajara, México, 2008, p.76.

Planteamiento del problema.

Especialistas afirman que “el agua es fundamental para el desarrollo de la vida en todas sus expresiones [porque] desempeña un rol insustituible en la regulación del funcionamiento de la biosfera”.¹¹ Empero, la visión antes señalada es mermada por causa de la lógica económica en la que se desarrolla la gestión del agua.

En este contexto, la lógica mercantil genera, por un lado, la sobreexplotación del recurso y por el otro, la obstaculización en el acceso a los recursos hídricos; ya que, “limitar su acceso a las personas que no están en condiciones de enfrentar los costos crecientes de los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas”¹² es parte de la mercantilización del agua.

Resaltar que este ciclo de mercantilización, apropiación y control de los bienes de la naturaleza ha sido denunciado como un proceso de acaparamiento mundial del agua para someterla a la lógica del mercado.¹³ Esto ha generado que se obstaculicen procesos sociales y ambientales relevantes para la reproducción del ciclo hidrológico.

Vandana Shiva, argumenta que “los defensores del libre comercio del agua consideran los derechos de propiedad privada como la única tenencia y los mercados libres como la única reglamentación burocrática de los recursos hídricos”,¹⁴ es así que el proceso de mercantilización y privatización de los recursos naturales, con permisión jurídica e interés económico y financiero de los capitales privados, fomenta la rápida degradación del ambiente causada por la sobreexplotación de los recursos hídricos.

¹¹ Achkar, Marcel y Ana Domínguez, “La gestión del agua desde la geopolítica transnacional y desde los territorios de la integración en Denise Soares, Sergio Vargas y María Nuño (coords.), *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, Tomo 1, Semarnat/IMTA/Universidad de Guadalajara, México, 2008, p. 33.

¹² *Ibidem.*, p. 35.

¹³ Harvey, David, *El nuevo imperialismo*, México, Akal, 2001, pp. 116-121.

¹⁴ Shiva, Vandana, *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*, Siglo XXI editores, México, 2018, p. 32.

La sobreexplotación del agua “incluye las relaciones sociales que definen tanto el uso o manejo del recurso como su acceso y distribución”.¹⁵ Bajo este panorama, “la privatización de los recursos hídricos está tomando nuevas medidas para deteriorar los derechos populares y sustituir la propiedad colectiva por el control corporativo”.¹⁶

En el contexto mexicano, la privatización del agua ha sido impuesta desde los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, empresas internacionales, instituciones mexicanas como el Banco de México, la Comisión Nacional del Agua, gobiernos municipales y funcionarios públicos que generan las condiciones legislativas para que este fenómeno se manifieste,¹⁷ lo que ha generado un clima de conflicto con la sociedad organizada.¹⁸

Derivado de lo anterior, la participación social informada es un mecanismo que integra las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía para fortalecer la gestión del agua en la toma de decisiones e impulsar una planeación hídrica participativa y democrática.

Sin embargo, la participación social en la gestión del agua tiene obstáculos significativos en materia de acceso a la información ambiental, acceso a la justicia ambiental y el acceso a la gestión ambiental, estos elementos impactan en la participación social en asuntos ambientales,¹⁹ por lo que establecer herramientas para acortar la brecha informativa para una efectiva participación social hídrica resulta urgente de atender.

¹⁵ Ávila, Patricia, “El agua y la ciudad: Nuevos enfoques para su estudio”, en Denise Soares, Sergio Vargas y María Nuño (coords.), *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, Tomo 1, Semarnat/IMTA/Universidad de Guadalajara, México, 2008, p. 153.

¹⁶ Shiva, Vandana, *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*, *óp., cit.*, p. 33.

¹⁷ Jalife, Alfredo, *Las guerras globales del agua privatización y fracking*, Orfila, México, 2018, pp. 111-127.

¹⁸ Sánchez, Armando, “Conagua y el derecho humano al agua 1989-2018: entre el despojo y la gobernanza”, en *Alegatos*, núm. 100, septiembre diciembre, México, UAM, 2018, p. 934.

¹⁹ González, José Juan e Ivette Montelongo, “Cinco décadas de derecho y gestión ambientales en México” en *Alegatos*, núm. 100, septiembre diciembre, México, UAM, 2018, pp. 896-907.

El Consejo de Cuenca es el mecanismo establecido para la participación social en la gestión hídrica, el cual es organizado de forma jerárquica con un carácter vertical y no responde a la preservación, restauración, conservación y protección de los recursos hídricos; ya que, la participación social exige estructuras y mecanismos de organización social y de reconocimiento jurídico para una real incorporación de la participación social en la toma de decisiones y en este mecanismo no se ejerce.

En este sentido, la participación social en los consejos de cuenca es ejercida con “disparidad en el acceso a recursos e información y poder de decisión entre los actores que conforman el mecanismo. [Lo que genera] un proceso deficiente en la toma de decisiones y de carácter excluyente”.²⁰

La participación social en los consejos de cuenca dentro del marco de la gestión del agua contiene las siguientes limitaciones:

- a) Falta de experiencia por usuarios, funcionarios y sociedad para organizar, coordinar, concertar y tomar decisiones.
- b) Dificultades para integrar, ejecutar, dar seguimiento, evaluar planes y programas.
- c) Ausencia de sistemas públicos de información y consulta para la sociedad.
- d) Carencia de mecanismos de financiamiento para las actividades de los consejos de cuenca.
- e) Problemas de representatividad regional, municipal, estatal y de sectores.²¹

Estas dificultades en el proceso de participación social en los consejos de cuenca generan que la problemática de la gestión del agua contenga más errores y obstáculos que aciertos al interior del mecanismo. Por tal motivo, se plantearon las siguientes preguntas de investigación y objetivos.

²⁰ Mussetta, Paula, “Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México”, en *Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 25, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009, pp. 66-84.

²¹ Guzmán, María, *Participación comunitaria y prácticas alternativas hacia el manejo integral de cuencas*, Universidad Autónoma del Estado Morelos/Juventud y Familia/Plaza y Valdez Editores, México, 2010, p. 67.

Pregunta general de la investigación.

¿Por qué la participación social no ha sido un instrumento efectivo para la gestión del agua a través del Consejo de Cuenca en el Valle de México?

Preguntas específicas.

- ¿Cuál ha sido la ruta que ha seguido la gestión hídrica en México que no ha incluido a la participación social?
- ¿Cómo se encuentra establecida la participación social en el marco jurídico para la gestión del agua?
- ¿Cuál ha sido el papel de la participación social para la gestión del agua en el Consejo de Cuenca del Valle de México?

Objetivo general de la investigación.

Analizar el Consejo de Cuenca del Valle de México para identificar las deficiencias de la participación social como un instrumento efectivo en la gestión del agua de la región del Valle de México y plantear líneas de acción que fortalezcan el mecanismo.

Objetivos específicos.

- Identificar las etapas de la gestión hídrica en México para definir los retos para la inclusión de la participación social en el Consejo de Cuenca.
- Identificar a la participación social en el marco jurídico para la gestión del agua para ubicar el papel del Consejo de Cuenca del Valle de México.
- Identificar el efecto que ha tenido la participación social en la elaboración, aprobación, seguimiento y toma de decisión en la gestión del agua en la región de la Cuenca del Valle de México.

Hipótesis.

La ausencia de la participación social en el Consejo de Cuenca del Valle de México centraliza la gestión de los recursos hídricos y obstaculiza la gobernanza del agua.

Marco teórico.

Con base en un marco teórico conceptual que introduce elementos de la teoría de la gobernanza se pretende analizar al Consejo de Cuenca, mecanismo de participación social establecido en la LAN, con la finalidad de establecer una ruta crítica que permita vincular lo socio-jurídico y lo ambiental como una interacción sistémica.

En este contexto, para establecer una ruta crítica desde la perspectiva del derecho ambiental que nos permita abordar el tema de la gestión del agua es imprescindible retomar el planteamiento de Carmona Lara, quien propone un abordaje analítico diferente de las problemáticas ambientales y no sólo la interpretación de las leyes en la materia.

Carmona argumenta que analizar los fenómenos ambientales debe, por un lado, situarse la problemática en la lógica del mercado, donde los recursos naturales tienen un valor y su aprovechamiento es en función de la ganancia obtenida por la sobreexplotación, por otro lado, tiene que ver con la defensa de los bienes públicos y enmarcarlos como bienes sociales y colectivos, motivo por el que debe ser considerada la ciudadanía al momento de la toma de decisiones.²²

La propuesta de abordaje de Carmona Lara es, por lo anterior, un análisis bajo el método abstracto-deductivo; ya que, nos permite dilucidar que las causas y los efectos de los fenómenos ambientales se encuentran relacionados dialécticamente en el contexto socio-jurídico, geográfico e históricamente delimitado en la realidad;²³ por lo tanto, el análisis no se realizará de forma aislada, sino que este método involucra la interacción entre los elementos que conforman el fenómeno.²⁴

²² Carmona, María del Carmen Lara, *Bases para el conocimiento integrado del derecho ambiental*, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2293/5.pdf>, p. 100.

²³ Correas, Oscar, *Sociología del derecho y crítica jurídica*, Fontamara, México, 1998, pp. 23-46.

²⁴ Mateo, Ramón Martín, *Tratado de Derecho Ambiental, vol. I*, Trivium, Madrid, España, 1991, p. 92.

Respecto a la definición de gestión del agua que aborde integralmente las consideraciones teóricas antes expuestas, es necesario traer al debate dos posturas respecto a la gestión del agua, la primera establecida en la legislación vigente y la segunda formulada desde la academia. Es necesario no perder de vista que para llevar a cabo un proceso de gestión hídrico efectivo dentro de los cánones de la protección y conservación ambiental es primigenio integrar a la sociedad.

Al recuperar la definición de gestión del agua establecida en la LAN entendemos que esta es un:

Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua.²⁵

De la definición anterior consideramos que el enfoque de gestión del agua que se lleva a cabo en México se entiende como un conjunto de acciones normativas, operativas, financieras, de planeación y administrativas, las cuales implican que en el aparato estatal de gestión del agua es necesario incluir a usuarios y miembros de la sociedad civil para llevar a cabo una gestión descentralizada de los recursos hídricos.

En este sentido, en la LAN se establecen los puntos que enmarcan la gestión del agua, puntos que los actores involucrados deben concertar y atender, los cuales son:

- a) El control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende, su distribución y administración;
- b) La regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua; y
- c) La preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente.²⁶

²⁵ Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 1992; última reforma publicada en el DOF el 6 de enero de 2020, artículo 3, fracción XXVIII.

²⁶ *Ibidem*.

En este contexto, la definición establecida en la normatividad y los puntos que la componen antes referidos no responden al establecimiento de herramientas normativas para el ejercicio de la gobernanza del agua; ya que, mantiene un carácter centralista para la gestión. Sin embargo, es preciso señalar que comprende puntos esenciales para incluir a la sociedad organizada, pero no implica que se desarrollen herramientas participativas. Al respecto, Ávila argumenta que este tipo de gestión del agua es un:

Recurso político, [donde] el papel del Estado es el de manejo y concesión de las fuentes de agua, el gobierno estatal es el encargado de la dotación de infraestructura y el gobierno municipal de la prestación del servicio en las ciudades.²⁷

Por lo tanto, para el desarrollo de la investigación y concreción del objetivo general planteado consideramos más acorde la definición de gestión del agua elaborada desde la academia; ya que, la considera como un proceso a largo plazo y con más elementos de análisis. Esta definición nos indica que gestión del agua es un:

Conjunto de actividades involucradas en su administración, manejo y control, donde se debe tomar en consideración lo integral, lo sustentable, lo eficiente, equitativo e incluyente y por cuenca; ya que, esto promoverá la participación de los actores involucrados en materia de toma de decisiones asociadas con el recurso.²⁸

La definición antes señalada, aborda dos puntos esenciales que permiten una mejor comprensión de los elementos que componen el proceso de gestión del agua. Por un lado el bienestar social y el desarrollo económico de los habitantes de la región, así como los planes, la programación institucional y los acuerdos socio-políticos entre los actores para un mejor aprovechamiento, y por el otro lado, consideramos que la definición aborda elementos como lo son los recursos naturales, las características geohidrológicas y los elementos que componen la infraestructura para abastecer a la población con el recurso, organizando elementos para su protección y conservación.

²⁷ Ávila, Patricia, "El agua y la ciudad: Nuevos enfoques para su estudio", *op. cit.*, pp. 165-167.

²⁸ Hernández, Felipe, "La administración del negocio del agua" en Jacobo Villa *et al*, *La gestión del agua en México. Los retos para el desarrollo sustentable*, UAM Iztapalapa/Juan Pablos Editores, México, 2004, pp. 346 y 347.

De lo anterior, tanto la visión del uso y aprovechamiento y la visión de protección y conservación intervienen como un solo sistema para la regulación de los recursos hídricos en la cuenca en un periodo específico. Lo antes planteado enmarca la relevancia de la conservación de los recursos desde una perspectiva sustentable y generando las condiciones para que se construya una gobernanza hídrica.

En este contexto, tanto elementos naturales como sociales son de suma relevancia para analizar el Consejo de Cuenca. En esta investigación se dará mayor énfasis al conjunto de elementos sociales y jurídicos de un territorio específico; por tal motivo, es necesario, analizar la gestión del agua desde una visión socialmente participativa a través del enfoque de la gobernanza.

En esta investigación entendemos como gobernanza a la relación entre el Estado y la sociedad civil como un “proceso de interacción entre diferentes actores, incluida la población local, lo cual determina la forma y las modalidades concretas para tomar decisiones y ejercer el poder”.²⁹

Consideramos que “la gobernanza debe percibirse como un proyecto y camino para la definición democrática de objetivos de interés público y la participación social para alcanzarlos”.³⁰ En este contexto, la gobernanza debe acompañar a la democratización de los asuntos ambientales porque son de interés colectivo tanto a nivel local como regional.

Para el contexto hídrico, la Global Water Partnership define como gobernanza hídrica el:

[R]ango de los sistemas políticos, económicos y administrativos que se establecen para desarrollar y manejar los recursos hídricos y el suministro del agua en los diferentes niveles de la sociedad.³¹

²⁹ Brenner, Ludger y Germán S. Gobernanza local para el ecoturismo en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, México en *Alteridades*, Ciudad de México, 2012, pp. 141-136.

³⁰ Rosales, Rocío y Ludger Brenner, *Geografía de la Gobernanza. Dinámicas multiescalares de los procesos económico-ambientales*, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa/Siglo Veintiuno Editores, 2015, p. 8.

³¹ Colom, Ellisa, *La gobernabilidad eficaz del agua: Acciones conjuntas en Centro América: Global Water Paternship*, 2003, disponible en <<https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam_files/gobernabilidad-eficaz-del-agua-2003.pdf>>.

Derivado de lo anterior, entendemos que el objetivo de la gobernanza hídrica es fomentar procesos de gestión participativa, en donde los actores involucrados en la gestión del agua interactúen con la misma capacidad y rango para la toma de decisiones.

La concepción de gobernanza que se recupera en esta investigación se articula con la democracia participativa, entendida como un sistema que permite la participación política y social en la generación de propuestas para la solución de los problemas colectivos.³² Bajo este contexto, la sociedad organizada es un elemento fundamental para constituir una democracia participativa en los asuntos ambientales.

En este contexto, la participación social es un elemento de suma importancia para la gestión ambiental; ya que, implica la distribución en el ejercicio del poder entre los actores³³ e impulsa el involucramiento de la sociedad, porque:

La participación social se compone de compromiso, cooperación, concertación y de responsabilidad a la hora de la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes; por lo tanto, es un proceso dinámico, complejo y articulado que requiere una conciencia colectiva para interrelacionar con la particularidad de los sujetos.³⁴

Con base en la anterior definición, la participación social es fundamental para comprender la relación causal entre la sociedad civil y Estado, esta relación puede ser ejercida dentro de lo establecido en el marco jurídico o por medios alternos originados al interior de la misma sociedad; ya que, “los procesos de participación exigen estructuras y mecanismos de organización social con una incorporación real en la toma de decisión y en la dirección de aquello que le compete como parte de un territorio”.³⁵

³² Rendón, Armando, *La consulta al pueblo. Formas de democracia semidirecta*, México, UAM Iztapalapa/Itaca, 2010, p. 71.

³³ Pintaudi, Silvana, “Participación ciudadana en la gestión pública. Los desafíos políticos” en *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. p.102.

³⁴ Chávez, Julia Carpía y Luis Quintana, *La participación social en la Ciudad de México*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 2001, p. 25.

³⁵ Galeana, Silvia y Jose Sáinz, “La participación y gestión social” en *Participación social: retos y perspectivas*, México, NAM/Plaza y Valdés, 2003, p. 100.

Por otro lado, Bustillos nos señala que:

La participación ciudadana es un derecho [...] que consiste en conseguir consensos entre las autoridades y los grupos sociales para el diseño de estrategias y políticas públicas, favorece la rendición de cuentas, la fiscalización de la gestión gubernamental, la aceptación de la ciudadanía de proyectos y programas gubernamentales, la representación ciudadana en la toma de decisiones y aumenta la confianza del ciudadano al involucrarse en los procesos con un sentido de corresponsabilidad.³⁶

De lo anterior podemos señalar que el efectivo ejercicio de la participación social se articula con la gobernanza hídrica en el momento en que las personas interesadas participan en la toma de decisiones respecto al uso y aprovechamiento, vigilancia y protección del agua de su territorio. Sin embargo, el escenario participativo en la gestión hídrica ha sido obstaculizado y rebasado por una estructura burocrática y centralizada que limita la participación ciudadana.

Al respecto, Bustamante plantea que, la participación de las personas interesadas debe ser informada para la toma de decisiones, por lo que la participación informada tiene un mayor aporte en protección y la conservación de los recursos naturales; ya que, "transforma totalmente las circunstancias en las cuales los ciudadanos pasan de un estado pasivo a una activa participación en la gestión".³⁷

En este contexto, para que se ejerza una participación que tenga un impacto positivo en la gestión del agua, Lorenzetti plantea que, la participación debe completar los siguientes postulados:

- a) Intermedia: porque el debate no se da en los parlamentos ni a través de los habitantes aislados, sino en la sociedad civil, es decir, mediante los ciudadanos organizados en asociaciones de todo tipo.
- b) Intensiva: porque no sigue el orden temporal del voto, sino el de los problemas. Frente al conflicto, se activa el debate.
- c) Policéntrica: porque no se trata de debates entre dos partes, sino entre muchas voces organizadas que representan horizontes competitivos.
- d) Reflexiva: porque los criterios materiales de decisión se construyen progresivamente a través de un debate constante.³⁸

³⁶ Bustillos, Isabel, *El Acceso a la Participación Pública en la Gestión Ambiental en México*, disponible en <<<https://www.uv.es/~fernandm/Bustillos.pdf>>>.

³⁷ Bustamante, Jorge Alsina, *Derecho Ambiental. Fundamentos y normativa*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995.

³⁸ Lorenzetti, Ricardo, *Teoría del Derecho Ambiental*, Editorial Porrúa, México, 2008, pp. 108-109.

De lo anterior, la participación va de un nivel incluyente donde las personas interesadas participen conformando grupos que se integren con un objetivo en común ante un conflicto o deliberación en materia hídrica se contará con elementos organizativos que coadyuven a la solución mediante el debate; por lo tanto, con una organización fuerte, los niveles para el ejercicio de la participación se fortalecerán con elementos que fomenten la planeación y programación de la gestión hídrica en los espacios gubernamentales y con elementos participativos para la toma de decisiones.

Por lo tanto, un elemento esencial para una progresiva participación en la gestión del agua es el acceso a la información, entendida como aquella:

Capacidad de los ciudadanos de obtener información ambiental que está en poder de las autoridades. La información ambiental incluye, por ejemplo, información sobre la calidad del aire y el agua, así como información respecto de si se almacenan o no sustancias químicas peligrosas en una fábrica cercana.³⁹

De lo anterior, el acceso a la información es un aspecto central para que la participación social incida en la toma de decisiones, en la planeación hídrica y en la gestión del agua. En este punto, de acuerdo con Martín Mateo “la información constituye un prius para cualquier proceso para la toma de decisiones de carácter racional en situaciones de incertidumbre”.⁴⁰

Ante el marco teórico planteado, se considera que la participación social es un componente esencial para la gobernanza hídrica, pues postula la relevancia de la organización local-regional de forma horizontal para fortalecer la gestión de los recursos hídricos a través de: los saberes de la gente, sus formas de organización y sus mecanismos para planear, conducir y supervisar los temas que son de su interés; en este contexto, el acceso a la información es indispensable para consolidar la participación social en la gestión hídrica.

³⁹ Torres, Valeria, *Acceso a la Información, Participación y Justicia en Temas Ambientales en América Latina y el Caribe: Situación Actual, Perspectivas y Ejemplos de Buenas Prácticas*, S.N.E., *op., cit.*, p. 9.

⁴⁰ Mateo, Ramón Martín, *Tratado de Derecho Ambiental*, *op., cit.*, p. 122.

Dimensión espacial y temporal.

Los Consejos de Cuenca establecidos en la década de 1990 son espacios que no tienen como característica *in situ* una permanencia espacial y temporal; ya que, la sede se sitúa de acuerdo con la elección del presidente del Consejo de Cuenca y no sigue una calendarización oficial y pública para sus reuniones. En específico, las reuniones del Consejo de Cuenca del Valle de México no son abiertas al público interesado, por lo que estas características dificultan la posibilidad de analizar sus procesos de manera presencial.

Derivado de lo anterior, consideramos que, a través del análisis con el enfoque de la gobernanza de la información recabada, tanto documental como por la vía de la solicitud de información⁴¹ a organismos gubernamentales, se puede analizar este mecanismo. El consejo de cuenca es el mecanismo establecido para la participación social en la gestión del agua y está compuesto por actores que asumen diversas estrategias de acuerdo con el sector que representan, sus recursos, sus intereses y estrategias.

El Consejo de Cuenca del Valle de México “tiene su ámbito de acción en la Subcuenca del Valle de México, y la Subcuenca del Río Tula. En los estados de Hidalgo, Estado de México, Ciudad de México y Tlaxcala”.⁴² Este Consejo tiene el objetivo de participar en la gestión del agua en la región hidrológico-administrativa número trece.⁴³

Sin embargo, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, este mecanismo no ha funcionado de manera eficiente y no ha logrado la integración, fortalecimiento y promoción de las obligaciones del Consejo de Cuenca⁴⁴ para impulsar la gobernanza del agua.

⁴¹ Solicitud de información a la Gerencia de Consejos de Cuenca con folio 1610100014821 con fecha 27 de enero de 2021.

⁴² Consejo de Cuenca del Valle de México, *Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Valle de México*, México, 2014, p. 7.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Auditoría Superior de la Federación, *Auditoría de Desempeño: 13-0-16B00-07-0143*, Grupo Funcional Desarrollo Económico. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, disponible en

Por la relevancia de esta zona en términos demográficos, económicos y políticos se seleccionaron tres momentos para contextualizar el análisis del Consejo de Cuenca del Valle de México. Partimos del año 1992 con la promulgación de la LAN y el establecimiento del Consejo de Cuenca, el segundo periodo es la reforma a la LAN del año 2004 que establece más atribuciones al mecanismo y el tercer momento del proceso que cierra el análisis se da en el año 2020 el cual marca una tendencia constante en la exigencia de respetar la participación social en la planeación, gestión y vigilancia del agua por parte de organizaciones de la sociedad civil.

Diseño metodológico.

Se consideró que el abordaje metodológico apropiado para el desarrollo de la investigación es el estudio de caso; ya que, se trata de un objeto de estudio “específico que tiene un funcionamiento singular, no obstante, su carácter particular también debe explicarse como parte de un sistema.”⁴⁵

El estudio de caso nos permite centrar el análisis en la forma en cómo se participa en el consejo y cómo desde su estructura conformada por funcionarios, usuarios y sociedad organizada no se generan las condiciones para una gestión participativa del agua.

En este sentido, el estudio de caso se centra en una modalidad histórico-organizativa; ya que, a causa de la dificultad de interacción con este órgano mixto, se llevó a cabo una revisión documental y comparativa de los diversos documentos e investigaciones que nos permitan evaluar la eficacia de este mecanismo en materia de participación social para la gestión del agua.

Este enfoque analítico nos permite identificar a los actores clave desde una perspectiva socio-jurídica para centrar el análisis en la identificación de la participación social en el Consejo de Cuenca del Valle de México.

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0143_a.pdf, consultado el 24 de febrero de 2020.

⁴⁵ Díaz de Salas, Sergio Alfaro *et al.* “Una guía para la elaboración de estudios de caso” en *Razón y Palabra*, número 75, febrero-abril, Quito, Ecuador, 2011, disponible en <<<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199518706040>>>, p. 6.

Derivado de lo anterior, se hará uso de tres dimensiones que enmarcan la gobernanza del agua y cinco indicadores que nos guiarán metodológicamente para la concreción del objetivo general planteado.

Las dimensiones que se tomaron en cuenta son las siguientes:

- a) Toma de decisiones: dimensión que toma en cuenta si hay diálogo en igualdad de condiciones entre los actores para la toma de decisiones.
- b) Recursos para la participación: tomamos como elementos analíticos el acceso a la información y recursos financieros para la planeación hídrica.
- c) Visión hídrica: esta dimensión toma en cuenta la capacidad que tiene el mecanismo para incluir una gestión integrada de los recursos naturales bajo un esquema de gobernanza.⁴⁶

Por otro lado, los indicadores son los siguientes:

- a) Actores: indica el nivel de participación de las partes interesadas dentro del mecanismo y su influencia en la gestión del agua.
- b) Capacidad normativa: analiza el nivel de aplicación de los instrumentos normativos que establecen el funcionamiento y autonomía del Consejo.
- c) Planeación: indica si se toma en cuenta los aportes del Consejo de Cuenca para los programas y planes de gestión.
- d) Gestión: indica el nivel de eficacia del consejo en llevar a cabo las tareas establecidas en la normatividad vigente.
- e) Recursos financieros: indica si el mecanismo cuenta con los recursos para cumplir con su objetivo y ejercer sus atribuciones.⁴⁷

Con lo anterior planteado se pretende analizar a la participación social a través del Consejo de Cuenca del Valle de México.

⁴⁶ Las dimensiones planteadas se formularon de acuerdo con las definiciones contenidas en el marco teórico.

⁴⁷ Cap-Net/UNDP. *Performance and capacity of river basin organizations. Cross-case comparison of four RBOs*, pp., 24-33, disponible en: <<https://www.oieau.fr/eaudoc/system/files/documents/43/218757/218757_doc.pdf>>.

Capítulo 1. La participación social en la gestión del agua en México.

1.1. Introducción.

Para distinguir los obstáculos de la participación social en la gestión del agua es necesario tener como referencia el objetivo del presente capítulo, el cual es identificar las etapas de la gestión hídrica en México para intentar definir los retos de la gestión hídrica a nivel regional y los obstáculos para la inclusión de la participación social en materia hídrica.

La gestión del agua en México ha tenido diversos cambios, unos de carácter interno de acuerdo con la visión de desarrollo de las administraciones posrevolucionarias y otros de carácter externo de acuerdo con los requerimientos del derecho internacional y la geo-economía, ambas perspectivas han generado que la sociedad organizada intente formar parte de las decisiones que se toman para que sea respetado el acceso al agua y al saneamiento; pero, demandando elementos participativos para la gestión hídrica.

En el presente capítulo se mostrarán los elementos que componen la gestión del agua en el país y cómo se ha establecido la participación de la sociedad. Por otro lado, se expondrán los elementos de la gobernanza hídrica, donde se observará que se contrapone al manejo actual de los recursos hídricos; ya que, la gobernanza distribuye el ejercicio del poder en la toma de decisiones en los temas que a la sociedad le interesan.

Asimismo, se dará cuenta de la gestión del agua en la Cuenca del Valle de México destacando las principales características que han llevado a que la gestión de esta región hidrológica conlleve problemáticas hídricas que se han acentuado a lo largo de su desarrollo como un territorio de profunda importancia política, económica y social. Por lo que el análisis de la gestión del agua en el Valle de México aportará las preguntas necesarias para esquematizar las diferentes etapas de gestión del agua en México que han generado el actual contexto hídrico de la región hidrológico-administrativa número XIII donde no se ha materializado una real participación de la sociedad en la zona.

En las diversas etapas que conforman el análisis de la gestión del agua en México se describirán los objetivos de los principales instrumentos normativos que dieron lugar al actual enfoque de gestión del agua, manteniendo delimitados los cortes históricos de los instrumentos jurídicos que fueron promulgados en el país.

Asimismo, se sentarán las bases para sostener la idea que la participación social es un instrumento de suma importancia para la gestión del agua, la cual ha sido relegada a un segundo plano, por lo que resulta necesario identificar y reconocer que la participación social implica la distribución del ejercicio del poder entre los actores que están interrelacionados en el esquema de gestión y administración de los recursos hídricos; por lo tanto, es fundamental resaltar que, para conformar una correcta relación en esta materia entre la sociedad civil y el Estado es necesario consolidar la gobernanza hídrica dentro del marco jurídico del agua.

1.2. Los enfoques internacionales de gestión del agua y su influencia en la gestión hídrica en México.

El modelo de gestión del agua en México está supeditado a una serie de cambios de carácter internacional de los cuales desembocan dos enfoques que en la letra pueden resultar complementarios debido a que transforman los mecanismos de defensa de los bienes públicos y los enmarcan como bienes sociales y colectivos. Ambos enfoques establecen que para la gestión del agua es necesario contar con la participación de la sociedad durante la gestión;⁴⁸ sin embargo, este postulado no ha tenido el impacto necesario para cambiar las condiciones de centralización de la gestión del agua en nuestro país.

1.2.1. La Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH).

La GIRH es un enfoque con el que se pretende que tanto actores principales como gobernantes, usuarios, academia, sector privado y sociedad organizada articulen una mejor comunicación para definir las actividades que permitan la planificación de la gestión del agua para establecer y orientar las herramientas que permitan la regulación de las actividades humanas que pueden generar desequilibrios en la cantidad y calidad de los recursos hídricos disponibles para los procesos ambientales y sociales.

Por lo tanto, poner en práctica este enfoque implica generar y establecer herramientas operativas que fomenten no solo el establecimiento de objetivos y metas, sino también la puesta en marcha de herramientas que definan la ruta que llevará a poner en marcha las actividades orientadas a la protección y preservación de los recursos hídricos a través de una gestión participativa de los recursos hídricos con los que se cuenta para llevar a cabo los procesos ecosistémicos que permiten el sustento de la vida. La GIRH la podemos dividir en dos planos, a nivel internacional y en la legislación nacional vigente.

⁴⁸ Carmona, María del Carmen Lara, *Bases para el conocimiento integrado del derecho ambiental*, op., cit., p. 100.

a) *A nivel internacional.*

La GIRH es un concepto que estuvo presente desde la conferencia global en Mar de la Plata en 1977; empero, es en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 1992 en Río de Janeiro cuando el concepto tomó mayor fuerza al definirse como:⁴⁹

[U]n proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y los otros recursos relacionados, con el fin de maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.⁵⁰

Un parteaguas respecto a la GIRH se daría en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente en Dublín de 1992, donde se puso como principal elemento la escasez y lo secundó la relevancia económica del recurso. Estos dos elementos fueron el catalizador para que, en mencionada conferencia, se promulgara la Declaración de Dublín de 1992 en la cual se destacó la urgencia de llevar a cabo una gestión eficaz de los recursos hídricos a través de una gestión integral de los mismos.

La Declaración de Dublín de 1992 está conformada por cuatro principios 1) el agua dulce es un recurso finito y vulnerable, es sostén de la vida, esencial para el desarrollo y fundamental para preservación del medio ambiente, 2) el aprovechamiento y la gestión del agua debe contener herramientas participativas con interacción de los usuarios, los tomadores de decisiones en todos los niveles y la sociedad organizada, 3) el papel relevante de las mujeres en el suministro, gestión y la preservación del recurso y 4) el agua tiene un valor económico por su relevancia en los diversos usos para los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico.⁵¹

⁴⁹ Torres, Lorena, *Sistema Lerma: una visión política en la gestión pública del agua, ¿solución Estatal o Federal?* Instituto de Administración Pública del estado de México, A.C., México, 2014, p. 55.

⁵⁰ Global Water Partnership, *Integrated water resources management Technical Advisory Committee (TAC)*, Background Papers, no. 4, Estocolmo, GWP, 2000, disponible en <<http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/4986/TACNO4.PDF?sequence=1>> consultado el 6 de marzo de 2020, p. 22.

⁵¹ Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, Dublín, Irlanda, del 26 al 31 de enero de 1992, disponible en <<http://appweb.cndh.org.mx/derechoagua/archivos/contenido/CPEUM/E1.pdf>>, consultado el 6 de septiembre de 2020.

Por lo tanto, la GIRH implica la regulación de las actividades humanas que tienen lugar durante el aprovechamiento del agua, la tierra, flora y fauna relacionados para el bienestar social; ya que, la correcta protección de los recursos naturales impacta directamente en la preservación y calidad del agua, recurso esencial para el desarrollo económico de las naciones. Es por lo anterior que, el aprovechamiento y preservación de los recursos hídricos a través de la GIRH conlleva, como lo menciona Tania García:

“[C]ambios en la concepción del manejo de los recursos hídricos, estos cambios implican necesariamente modificaciones profundas en las políticas públicas, en la legislación, así como en la estructura y funcionamiento de las instituciones competentes”.⁵²

En este contexto, la implementación de la GIRH incluye:

1. Reducir el aparato estatal en la administración del agua a través de la transferencia de funciones a los usuarios y la promoción de la participación social con el fin de compartir costos económicos y responsabilidades.
2. Lograr una mayor eficiencia económica de los organismos encargados de la prestación del servicio de agua a través de la eliminación de subsidios y el cobro de las tarifas de consumo.
3. Controlar la contaminación del agua a través de nuevas regulaciones ambientales apoyadas en el principio de “quien contamina paga”.⁵³

b) En la legislación nacional vigente.

La GIRH en la legislación vigente se define como:

Proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos relacionados con éstos y el ambiente, con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales. Dicha gestión está íntimamente vinculada con el desarrollo sustentable.⁵⁴

⁵² García, Tania y Ana Cecilia Travieso. *Derecho y gestión del agua*, Editorial Ubijus, Ciudad de México, 2015, p. 9.

⁵³ Ávila, Patricia, “El agua y la ciudad: Nuevos enfoques para su estudio” en Denise Soares, Sergio Vargas y María Nuño (coords.), *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, Tomo 1, Semarnat/IMTA/Universidad de Guadalajara, México, 2008, p. 74.

⁵⁴ Ley de Aguas Nacionales, *op. cit.*, artículo 3º, fracción XXIX.

De acuerdo con el artículo 7 de la LAN, la GIRH se declaró de utilidad pública por su carácter colectivo y relevancia sustancial para la seguridad nacional; ya que, recoge los postulados de control y manejo, distribución y administración, regulación, aprovechamiento y explotación de los recursos superficiales y subterráneos de las cuencas hidrológicas.

En este sentido, la GIRH no sólo se debe tomar como un concepto, sino también como un proceso socio-jurídico que por sus características es dinámico dado que implica la interacción de diversos actores a través de acciones o medidas de carácter normativo, institucional y organizativo. En este proceso dinámico es habitual que las responsabilidades recaigan en las esferas gubernamentales debido a los obstáculos operativos de la sociedad civil organizada, resultado de los intereses particulares de los usuarios y actores gubernamentales involucrados en la gestión del agua.

Por lo anterior expuesto, el enfoque de la GIRH conlleva, indudablemente, a la modernización y transformación institucional para la administración del agua orientada “a la construcción de una gobernanza más participativa y democrática [para] los trabajos de coordinación para establecer la política hídrica”⁵⁵ desde una perspectiva horizontal y no vertical; sin embargo, la gestión participativa del agua no es el paradigma dominante en el país.

La incorporación de la GIRH para la gestión del agua nacional conllevó a la definición de 13 regiones hidrológico–administrativas (RHA), las cuales, consideran a la cuenca hidrológica como la unidad básica para la gestión de los recursos hídricos. La GIRH al ser un asunto de seguridad nacional involucra a las instancias federales para su ejecución y regulación; empero, este elemento es uno de los obstáculos más visibles para una participación social efectiva en materia de gestión del agua, por lo que la GIRH a nivel nacional es un enfoque que no impulsa la participación social en la gestión del agua.

⁵⁵ Valencia, Juan *et al.*, “La gestión integrada de los recursos hídricos en México: un nuevo paradigma en el manejo del agua” en Helena Cotler, *El manejo integral de cuencas en México. Estudios y reflexiones para orientar la política ambiental*, México, SEMARNAT/INEC, 2004, p. 242.

1.2.2. La Gobernanza hídrica.

Al hablar sobre la gobernanza hídrica es imprescindible mencionar que gobernanza es un proceso donde interactúan diferentes actores y se determinan los mecanismos, herramientas y las modalidades concretas para tomar decisiones y participar en la planeación y ejecución de los programas o políticas públicas. En este sentido, la gobernanza debe acompañar a la democratización de los asuntos públicos por su carácter colectivo.

Al respecto, la gestión del agua desde una perspectiva socialmente participativa se logra a través del enfoque de la gobernanza; ya que, la gobernanza transforma la relación entre el Estado y la sociedad civil y se define como el proceso donde interactúan los actores implicados en el manejo de los recursos hídricos.

En este sentido, la gobernanza debe acompañar la democratización de los asuntos ambientales; ya que son de interés colectivo, porque la actual crisis del agua es una crisis de gobernanza,⁵⁶ por no incluir una gestión más participativa. En este contexto, las principales consecuencias se visibilizan en las poblaciones vulnerables en materia de acceso al agua y en el entorno natural deteriorado por la creciente contaminación y el excesivo uso del recurso.

Por lo tanto, la gobernanza hídrica es un sistema que permite la participación política y social para la generación de propuestas y definir soluciones que contribuyan a la protección de los recursos hídricos bajo una lógica participativa. En este contexto, la gobernanza es una forma de descentralización del poder político; ya que, se fomenta la aparición de nuevas instituciones autónomas del Estado.⁵⁷ En este sentido, una gestión participativa establece los criterios normativos para implementar la gobernanza a escala local y regional.

⁵⁶ García Tania y Ana Cecilia Travieso. *Derecho y gestión del agua, óp., cit.*, p. 10.

⁵⁷ Rendón, Armando, *La consulta al pueblo. Formas de democracia semidirecta, óp., cit.*, p. 59.

Por su parte, Luis Aguilar establece que el concepto de gobernanza destaca la capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales; es decir, orienta su actuación en torno a la instrumentación de las políticas y servicios públicos.⁵⁸

Es preciso resaltar que, en materia hídrica, la gobernanza fomenta la organización de nuevas formas de asociación y coordinación entre los actores gubernamentales, las organizaciones sociales y los círculos académicos. En este sentido, la gobernanza redefine y transforma:

- a) Los poderes públicos;
- b) Los intereses privados, y
- c) La sociedad y el sector público.⁵⁹

Por otro lado, la gobernanza, parafraseando a Pacheco y Vega, representa la transformación de las estructuras jerárquicas gubernamentales tradicionales; ya que, plantea un cambio en la forma en que se gestionan los recursos hídricos, al establecer instrumentos de política hídrica para la participación de la ciudadanía.⁶⁰

Así, dentro del ejercicio de la gobernanza son necesarias la participación, la transparencia, la conducta justa y honesta de los actores y la capacidad de negociación de los conflictos para la gestión del agua.

Tomando en consideración lo antes mencionado, resulta oportuno identificar los enfoques de gobernanza con los que se manejan los recursos hídricos, para lo cual nos referiremos al marco de referencia propuesto por Patricia Ávila, que se muestra en el Cuadro 1.

⁵⁸ Aguilar, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 17.

⁵⁹ Torres, Lorena, *Sistema Lerma: una visión política en la gestión pública del agua, ¿solución Estatal o Federal*, *óp. cit.*, p. 58.

⁶⁰ Pacheco, Raúl y Obdulia Vega, "Los debates sobre la gobernanza del agua: hacia una agenda de investigación en México", *op., cit.*, pp. 59 y 60.

Cuadro 1. Concepción estratégica del agua para la gobernanza hídrica.	
Agua como recurso natural.	Este enfoque toma como referencia la escasez de agua y la capacidad de carga de una ciudad. El agua dulce es un recurso limitado, su distribución espacial y temporal es desigual en el territorio: hay zonas con mayor disponibilidad de agua durante el año, así como un mayor número de fuentes superficiales y subterráneas de abastecimiento.
Agua como recurso político	El papel del Estado en la gestión del agua; el gobierno federal se encarga del manejo y concesión de las fuentes de agua, el gobierno estatal de la dotación de infraestructura y el gobierno municipal de la prestación del servicio en las ciudades
Agua como bien colectivo	Asociada a las relaciones sociales que influyen en la dotación y prestación del servicio de agua en las ciudades y, en particular, en los asentamientos populares. El Estado tiene un papel central en la introducción de los medios de consumo colectivo (infraestructura para el servicio del agua) en la ciudad; y cuando no cumple con tal función contribuye al origen de los movimientos urbanos.
Fuente: Patricia Ávila, "El agua y la ciudad: Nuevos enfoques para su estudio" en Denise Soares, Sergio Vargas y María Nuño (coords.), <i>La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas</i> , Tomo 1, Semarnat/IMTA/Universidad de Guadalajara, México, 2008, pp. 151-160.	

Respecto al cuadro 1, es pertinente mencionar que la gobernanza hídrica como estrategia de gestión facilita el fortalecimiento de las prácticas participativas dentro de la gobernanza del agua; ya que, aporta herramientas para establecer un mejor manejo de los recursos hídricos y resaltando su importancia natural, social y económica en ese orden de prelación. Además, aporta elementos que delimitan explícitamente la responsabilidad diferenciada entre los diversos actores, lo que facilita el establecimiento de un marco de aprovechamiento bien definido y regulado por la autoridad competente.

Ahora bien, Biswas argumenta que, “es necesario mejorar la aplicación de los marcos legales y lograr una mayor transparencia, tanto en los procesos administrativos como en los de gestión”.⁶¹ En este sentido, el contexto mexicano y en específico de la cuenca del Valle de México, una de las principales limitaciones para su aplicación es la poca interacción entre las instituciones encargadas en la gestión del agua, lo que impide la transparencia en los procesos de gestión.

Por lo tanto, es necesario que las leyes y los reglamentos en esta materia sean adaptados para cumplir los requerimientos técnicos, sociales, económicos y ambientales específicos de la región, integrando la diversidad de factores que inciden en los procesos de manejo y administración del agua, como lo son: aspectos ambientales, sociales y legales, lo que posibilitará la protección y promoción de la participación para reducir la presión sobre el aprovechamiento de los recursos hídricos y la prestación de los servicios públicos relacionados con el agua.

Por su parte Andrei Jouravlev, argumenta que la administración de los recursos hídricos con escasa participación tiende a ser centralizada; ya que, las entidades gubernamentales se limitan a:

- a) consultar y consensuar las opiniones de los distintos actores que participan en la cuenca y coordinar sus acciones;
- b) elaborar los planes de recursos hídricos a nivel local;
- c) concertar con el gobierno central ciertos aspectos de asignación del agua, especialmente en situaciones extremas;
- d) arbitrar, en primera instancia administrativa, los conflictos relacionados con los recursos hídricos; y
- e) recopilar información, mantener catastros y realizar inspecciones.⁶²

⁶¹ Biswas, Asit K., Gestión de la calidad de aguas en América Latina: Situación actual y perspectivas de futuro” en *Territorio y desarrollo local*”, Número 6, abril, 2006, Aragón, España disponible en <<<http://www.thirdworldcentre.org/wp-content/uploads/2015/05/aguasamericalat.pdf>>>, p. 47.

⁶² Jouravlev, Andrei, *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*, serie Recursos Naturales e Infraestructura, núm. 27, CEPAL, Santiago de Chile, 2001, 77, p. 35.

Sin embargo, para alejarse de las limitaciones antes mencionadas, Jouravlev menciona los principales cambios que se han hecho en Ecuador y Bolivia, países de la región latinoamericana que han realizado reformas en sus sistemas legales en materia hídrica.

En Bolivia, uno de los objetivos de Ley del Recurso Agua consiste en promover la planificación del manejo integrado del agua a nivel de cuencas y subcuencas, considerando el ordenamiento territorial y la participación de la población. El principio que es el eje de la ley es el concepto de cuenca hidrográfica integrada.

Esta ley establece que la Comisión Nacional de Cuencas Hidrográficas organice el territorio boliviano en Comisiones Regionales de Cuencas Hidrográficas y Comisiones Departamentales de Subcuencas. Las primeras fungirán como órganos de apoyo técnico, generando insumos en materia de investigación, registro y planificación de los recursos hídricos; los segundos se especializan en la elaboración de planes departamentales de uso y aprovechamiento del agua y los Planes Directores para la formulación y ejecución de programas para el manejo integral de cuencas.⁶³

Por otro lado, en Ecuador la Ley de Aguas establece la creación de los Consejos de Cuenca como mecanismos de coordinación y concertación entre los usuarios del agua y las entidades públicas y privadas. Estos mecanismos de organización tienen la responsabilidad de la planificación y gestión del agua, y se promueve el establecimiento de los Consejos de Cuenca Hidrográfica como instancias de coordinación y participación de las entidades públicas y de los usuarios del agua.⁶⁴

Como podemos dar cuenta, los países latinoamericanos antes mencionados han adecuado su marco jurídico para dar sustento legal a la participación social en materia de gestión de los recursos hídricos; ya que, de ello depende el éxito o fracaso de una política pública en materia ambiental.

⁶³ *Ibidem.*, p. 37.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 42.

1.3. La problemática de la gestión del agua en la Cuenca del Valle de México.

La idea que para un manejo eficiente del agua es necesario concebirla como una mercancía se encuentra sustentada en los procesos de privatización que proponen resolver los problemas relacionados con la cantidad y calidad del agua; sin embargo, este enfoque ha sido criticado por diferentes autores,⁶⁵ debido a que este paradigma dificulta que la mayoría de las personas accedan al recurso, proliferando escenarios de acaparamiento, despojo y exclusión.

Por un lado, Soares y Vargas argumentan que en la problemática actual del agua se relacionan diversas dimensiones y tienen que ver con factores sociales, culturales, ambientales, políticos, económicos y legales, mismos que están asociados al manejo que se ha hecho de los recursos hídricos, los cuales se han intentado solucionar exclusivamente desde un enfoque técnico.⁶⁶ Por otro lado, Achkar y Domínguez, argumentan que el modelo nacional de gestión del agua es dominado por el gobierno federal a través de una estructura institucional que dirige, controla y condiciona la participación social.⁶⁷

Derivado de lo anterior, la gestión del agua a nivel nacional y regional, dentro de la cuenca del Valle de México, está supeditada a las decisiones tomadas por una lógica centralizada que busca la mayor eficiencia a través de la privatización de los recursos hídricos de la región hidrológico-administrativa XIII. Esta región de la cuenca del Valle de México es una cuenca cerrada o endorreica, conformada por seis lagos: Xochimilco, Chalco, Texcoco, Zumpango, Xaltocan y México, que resultado de procesos sociales e históricos ha sido transformado y gran parte de los lagos antes mencionados han sido desecados.⁶⁸

⁶⁵ Entre los autores que se destacan en la crítica de este enfoque *cfr.*, en Soares, Denise y Sergio Vargas. "El debate actual del agua: entre la economía y el derecho humano y la sustentabilidad" *óp., cit.*, p. 87.

⁶⁶ *Ibidem.*, p. 88.

⁶⁷ Achkar, Marcel y Ana Domínguez, "La gestión del agua desde la geopolítica transnacional y desde los territorios de la integración" en Denise Soares, Sergio Vargas y María Nuño (coords.), *óp., cit.*, p. 33.

⁶⁸ Sosa, Fabiola, "Factores que determinan la toma de decisiones en la gestión del agua en la Ciudad de México" en Manuel Perló e Itzkuauhtli Zamora (Coords) *El estudio del agua en México. Nuevas perspectivas teórico-metodológicas*, IIS/UNAM, México 2019, p. 87.

Pedro Moctezuma argumenta que la gestión del agua ha seguido un modelo de carácter lineal, en donde el agua se extrae de los mantos freáticos, se utiliza y se desecha;⁶⁹ en este contexto, el agua no se concibe como un elemento de soporte de vida esencial para el equilibrio ecológico, sino como un bien de uso.

La región hidrológica-administrativa número XIII alberga cerca de 22 millones de habitantes,⁷⁰ también es una zona en donde más se sobreexplota el acuífero y no es sólo por el crecimiento demográfico, sino también por las actividades económicas concentradas en la región y la centralidad política que se desarrollan en la misma.⁷¹

Al amparo de lo anterior mencionado, de la cuenca del Valle de México está a cargo del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México (OCAVM), este es uno de los organismos de cuenca establecidos por la CONAGUA para administrar cada una de las 13 regiones hidrológico-administrativas, las cuales son: I Península de Baja California, II Noroeste, III Pacífico norte, IV Balsas, V Pacífico sur, VI Rio Bravo, VII Cuencas Centrales del Norte, VIII Lerma-Santiago-Pacífico, IX Golfo Norte, X Golfo Centro, XI Frontera Sur, XII Península de Yucatán y XIII Aguas del Valle de México.⁷²

Para el caso de la región hidrológico-administrativa XIII, el OCAVM tiene la atribución de establecer sus propias leyes, planes y programas en materia de gestión del agua en la Ciudad de México y algunos municipios del Estado de México e Hidalgo. La cooperación de diversos gobiernos estatales ha hecho más compleja la gestión del agua en esta zona aunado a los diversos aspectos socioeconómicos que, en estricto sentido, han favorecido una distribución desigual del agua entre sus habitantes y actividades económicas, que:

⁶⁹ Moctezuma, Pedro y Elena Burns (coords). *Repensar la cuenca: La gestión de ciclos del agua en el Valle de México.*, op., cit., p. 28.

⁷⁰ Escobar, Bernardo y Oscar Palacio, *op.*, cit., p. 68.

⁷¹ Jiménez, Blanca *et al*, "El agua en el Valle de México" en Blanca Jiménez *et al* (Coords) *el agua desde a academia*, Academia Mexicana de Ciencias, México, 2004, p. 15.

⁷² Centro Mexicano de Derecho Ambiental, *El agua en México: lo que todas y todos debemos saber.*, op., cit., p. 23 y Comisión Nacional del Agua, *Estadística del Agua en México 2018.*, op., cit., p. 34 y 138.

[C]omo resultado de la elevada demanda de agua, efecto de la concentración demográfica y económica; la zona presenta estrés hídrico, lo que pone en evidencia la limitada capacidad de la cuenca para satisfacer las demandas de los usuarios, y, por ende, los enormes retos que tendrán que enfrentar las autoridades para garantizar un suministro suficiente de agua que atienda las demandas de todos sus habitantes y sectores económicos”.⁷³

La gestión del agua en esta zona enfrenta desafíos debido a las prácticas no sustentables que se llevan a cabo; ya que,

[L]a falta de recursos financieros y humanos ha limitado el mantenimiento y la ampliación de las obras de infraestructura hidráulica necesarias para satisfacer las elevadas demandas de agua, así como los volúmenes de aguas residuales generados, que ha incrementado la vulnerabilidad de esta entidad para hacer frente a los riesgos del agua actuales y futuros.⁷⁴

En este contexto, en la cuenca del Valle de México no se cuenta, por diversos factores, con una política que haga frente a los desafíos en materia de suministro y gestión de recursos que genere la conservación y ampliación de los volúmenes de reserva subterránea y superficial, para que sean distribuidos a la población y a otros usuarios con un enfoque sustentable y sin desigualdad. Por lo tanto, la gestión del agua implica la necesidad de tomar decisiones con fuerte contenido ambiental, social y económico.

Derivado de lo anterior, las decisiones de gestión del agua afectan los costos y beneficios de grupos de interés, éstos tienen un incentivo para utilizar los recursos y acceso político de que disponen para influir, directa o indirectamente, sobre las autoridades del agua.

Por ello, es necesario que las autoridades encargadas de administrar los temas referentes al agua tengan la autonomía en materia operativa y herramientas de vigilancia ciudadana para generar un contrapeso en materia de toma de decisión; ya que, de este elemento se derivan diversas acciones que pueden generar un impacto positivo en la gestión del agua y transformarla con elementos participativos.

⁷³ Sosa, Fabiola, “Factores que determinan la toma de decisiones en la gestión del agua en la Ciudad de México”, *óp., cit.*, p. 87 y 88.

⁷⁴ *Ibidem.*, p. 91.

En la actualidad, hay un consenso a nivel mundial acerca de que las facultades y las responsabilidades en la gestión del agua tienen que concentrarse y consolidarse en entidades cuyo único objetivo sea el uso óptimo e integrado del recurso. Por lo tanto, la gestión de los recursos hídricos ocupa un lugar preponderante en la gestión ambiental y la superación de los problemas ambientales generalmente empieza por una buena gestión del agua.

Derivado del análisis de la problemática de la gestión del agua en la cuenca del Valle de México, es imprescindible mencionar que si bien es cierto que se cuenta con los mecanismos para llevar a cabo una gestión del agua que permita a la población acceder al mecanismo establecido para esta tarea, también es cierto que esta zona es de gran relevancia económica y política, y resulta característico que interactúan diferentes fuerzas políticas que impregnan su propio interés al definir una gestión hídrica sectorizada sin generar acciones que fomenten una cooperación entre las instituciones federales, estatales y municipales de administración y dotación del agua.

En este contexto, podemos afirmar que por un lado la institución federal como CONAGUA y el OCAVM tienen una agenda particular, los organismos estatales establecen su propia agenda y también lo hacen los organismos operadores de agua municipales. Al referirnos a la responsabilidad diferenciada respecto a la gestión del agua, los actores gubernamentales están en caminos diferentes.

1.4. Etapas de la gestión hídrica en México.

Para describir el proceso de la gestión hídrica en México y en la Cuenca del Valle de México se tomará como marco rector lo señalado por Denise Soares quien analiza, a partir de etapas históricas, los principales instrumentos jurídicos que delinearon la gestión del agua.

Soares establece tres periodos de la gestión del agua en México, el primero de ellos va del año 1946 y termina en 1976, y coincide con el apogeo y el declive de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) como institución encargada de la administración del agua. El segundo periodo se encuentra entre los años de 1976 al año de 1988, en donde la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) es la institución rectora de la agenda hídrica y, por último, el periodo del año de 1989 al año de 1992 periodo en el que se crea a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), institución reguladora de los sistemas hídricos y la encargada de diseñar una política del agua de acuerdo con los lineamientos del libre mercado.⁷⁵

Empero, por cambios jurídicos en el plano internacional y en el ámbito nacional, consideramos para esta investigación una cuarta etapa que comprende del año 1992 al año 2020 y caracterizada por la exigencia social para el reconocimiento de la participación social en la gestión hídrica y el derecho humano al agua y saneamiento.

En este cuarto periodo avanzó el proceso de descentralización de la gestión del agua, pero sin resultados efectivos. Sin embargo, diversos autores enfocan sus planteamientos teóricos a la importancia del uso sustentable del agua y el suministro justo para las poblaciones con un componente participativo,⁷⁶ pero, la política hídrica sigue una tendencia hacia la centralización en la gestión del agua en el país.

⁷⁵ Soares, Denise, "Crónica de un fracaso anunciado: La descentralización en la gestión del agua potable en México", en *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, Volumen 4, número 1, enero- junio 2007, México, p. 20.

⁷⁶ Cfr., en Perló, Manuel e Itzkuauhtli Zamora (Coords.) *El estudio del agua en México. Nuevas perspectivas teórico-metodológicas*, IIS/UNAM, México 2019.

1.4.1. Primera etapa. La política hidráulica del México posrevolucionario.⁷⁷ (1946 – 1971).

Es preciso resaltar que, para esta etapa, se debe señalar cierto antecedente normativo que ha condicionado la regulación del agua en el país. Por tal motivo, es primigenio recuperar lo que establece el artículo 27° Constitucional respecto a la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Por lo tanto, corresponde a la Nación el dominio directo y propiedad de todos los recursos naturales y aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las aguas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes.⁷⁸

En este contexto, para el periodo que comprende esta etapa, la gestión de la SRH se caracterizó por una etapa de construcción y dotación de infraestructura hidráulica que iba de la mano de la ingeniería. A través de la infraestructura implementada se tenía la intención de llevar al país por la senda del progreso. Esta etapa se caracterizó por un aumento en el aprovechamiento y explotación de los recursos hídricos, tanto en su estado superficial como subterráneo. Así, como lo menciona Soares, el impulso de este enfoque de política hidráulica se llevó a cabo con una elevada inversión pública destinada a este rubro.⁷⁹

⁷⁷ Hidráulica se debe entender como “la aplicación de la mecánica de fluidos en ingeniería, para construir dispositivos que funcionan con líquidos, por lo general agua. La hidráulica resuelve problemas como el flujo de fluidos por conductos o canales abiertos y el diseño de presas de embalse, bombas y turbinas” véase Prado. *Hidráulica*, [S/F], disponible en <<<http://www.hidraulicaprado.com/pdf/hidraulica.pdf>>>, consultado el 10 de julio de 2020.

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada en el DOF el 20 de diciembre de 2019, artículo 27.

⁷⁹ Soares, Denise, “Crónica de un fracaso anunciado: La descentralización en la gestión del agua potable en México” *óp., cit.*, p. 21.

En este contexto, Denise Soares señala que en este periodo:

[E]l agua era un recurso que había que dominar y controlar para constituirse como algo valioso. En 1950 prevalecía el optimismo por la expansión del agua en el país, a inicios del siglo XXI domina un pesimismo tal que el agua se ha convertido en un asunto de seguridad nacional debido a una crisis hídrica derivada de su escasez, la contaminación y el derroche.⁸⁰

Al respecto de lo anterior, el profundo cambio de significación del agua a inicios del siglo XXI no reflejó sólo los resultados del deficiente manejo del recurso en el país, sino que también obedece a una corriente mundial que diagnostica una severa crisis ambiental derivada de los estilos de aprovechamiento y manejo de los recursos naturales, del modelo de consumo de la sociedad y del incremento sustancial de la población.

Los principales instrumentos jurídicos en materia de agua para este periodo fueron la Ley de Riegos de 1946, la cual amplió la regulación de las obras de riego y definió el recurso agua como de utilidad pública, lo cual llevo a la conformación e institucionalización de los distritos nacionales de riego, las cuales se establecieron como formas organizativas relevantes para la gestión del agua en las zonas rurales y los espacios geográficos destinados para la agricultura.⁸¹

Por otro lado, la Ley Federal de Aguas del 30 de diciembre de 1971, publicada en el *DOF* el 11 de enero de 1972, abrogó la Ley de Riegos de 1946 y pasó a reglamentar el párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional. La Ley Federal de Aguas renovó el contenido normativo con una visión global, pero limitó los mecanismos organizativos. El gran logro de esta ley fue la unificación de diversas leyes y reglamentos en materia de agua bajo una filosofía intervencionista y tutelar del Estado. Alma Domínguez argumenta que, la Ley Federal de Aguas otorgó normas más estables y propicias para la creación y operación de autoridades estatales y municipales encargadas de los sistemas de agua potable y alcantarillado, así como la cooperación entre estas.⁸²

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ Domínguez, Alma, *La organización administrativa de las aguas continentales en México. Un estudio comparado desde el Derecho Español*, México, UNAM, 2010, p. 21.

⁸² *Ibidem.*, p. 26.

La Ley Federal de Aguas de 1972 estableció elementos clave para que el uso doméstico del agua fuera el más relevante dentro del aprovechamiento del agua, seguido del uso agrícola y después del uso industrial. Cabe destacar que esta ley formalizó una política hidráulica basada en la solución de los problemas a través de la creación de obras hidráulicas para el uso de la población y con esto aumentar el suministro del recurso hídrico sin tomar en cuenta la protección ecológica o la disponibilidad del recurso.⁸³

1.4.2. Segundo periodo. La descentralización gubernamental (1976 – 1988).

El periodo de la política hidráulica para el abastecimiento de los recursos hídricos generó problemas por falta de planeación y fue deficiente debido al crecimiento demográfico en las zonas urbanas del país, principalmente la zona del Valle de México. Para mitigar esta complicación, en el año de 1976 se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la cual asumiría y dirigiría la agenda hídrica. Denise Soares, argumenta que este hecho contiene dos aristas:

[P]or un lado, implica un avance en la gestión del agua potable, toda vez que, para la recién creada secretaría, el tema de los servicios urbanos era su agenda central y no periférica, y, la segunda, el agua potable se convierte en tema prioritario de interés de una secretaría de Estado; persistiendo el control centralizado del servicio urbano en el gobierno federal.⁸⁴

En esta etapa, la gestión del agua se concentró exclusivamente en el gobierno federal, esta lógica fue cuestionada por la severa crisis financiera que atravesaba el país, la crisis presupuestal y la ineficacia de la política del agua evidenció la necesidad de fomentar la descentralización de la gestión del agua. Esta descentralización se caracterizó por la transferencia a los gobiernos estatales y municipales de diversas tareas para dotación de servicios relacionados con el saneamiento y el agua potable.

⁸³ *Ibidem.*, p. 28.

⁸⁴ Soares Denise, "Crónica de un fracaso anunciado: La descentralización en la gestión del agua potable en México", *óp., cit.*, p. 22.

Entre los cambios suscitados en esta etapa tuvo lugar la primera iniciativa para reformar el artículo 115 constitucional, misma que fue aprobada en 1983, esta reforma es relevante, porque estableció la responsabilidad de los municipios en materia de servicios públicos, principalmente el suministro de agua potable, este artículo establece que “los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos [...] Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”.⁸⁵

Por otro lado, para finales de la década de 1980 varios municipios empezaron a administrar los servicios de agua potable y alcantarillado; sin embargo, los resultados no fueron alentadores, pues se establecieron las bases legales, pero no se avanzó en una adecuación presupuestaria y esquemas de financiamiento para que los municipios cumplieran con estas responsabilidades.⁸⁶

En esta etapa hay movimientos institucionales y programáticos relevantes, pues en el año de 1975 se promulgó el primer Plan de Aguas Nacionales y en el año de 1976 se fusionaron las secretarías de Agricultura y la de Recursos Hidráulicos para conformar la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la cual atendería de manera específica al sector productivo rural, mientras que el suministro de agua urbana quedó a cargo de la SAHOP; sin embargo, la SARH tendría la atribución de la planeación hidráulica nacional.⁸⁷

En este aspecto, al incorporar instituciones para la gestión del agua, esta seguía organizada, planeada e implementada desde las secretarías gubernamentales.⁸⁸ En este contexto, por un lado, la SARH, encargada de lo rural y agrario y por el otro, la SAHOP se encargó de lo referente a las comunidades urbanas. Con este escenario, la descentralización sólo se trató de un movimiento gubernamental para distribuir en dos instituciones la compleja gestión del agua en el país.

⁸⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *óp., cit.*, artículo 115, fracción III, inciso a).

⁸⁶ Soares, Denise, “Crónica de un fracaso anunciado: La descentralización en la gestión del agua potable en México”, *óp., cit.*, p. 22.

⁸⁷ Domínguez, Alma, *La organización administrativa de las aguas continentales en México. Un estudio comparado desde el Derecho Español*, *óp., cit.*, p. 29.

⁸⁸ *Ibidem*.

1.4.3. Tercer periodo. La gestión económica del agua (1988 – 1992).

En este periodo, se impulsó un enfoque privatizador en la política de gestión del agua; ya que, “se creó, bajo decreto presidencial en 1989 la CONAGUA con el propósito de contar con una autoridad federal única en el tema de los recursos hídricos y diseñar una política del agua adecuada a los lineamientos del libre mercado”.⁸⁹

Bajo este contexto, la creación de la CONAGUA implicó un cambio sustancial en materia de descentralización administrativa, pero reprodujo la centralización de la gestión operativa y de planeación del agua. Con estos cambios se pretendió dar una clara apertura al libre mercado y flujos de inversión extranjera. En este contexto la CONAGUA:

[C]reó un programa de asistencia técnica para la consolidación de los organismos operadores de agua y construcción de infraestructura; obtuvo préstamos del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para apoyar financieramente la concreción de los objetivos del Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; y elaboró propuestas dirigidas a las entidades federativas para actualizar sus leyes en cuanto al suministro de agua potable.⁹⁰

De lo anterior, se considera que el Estado ha fomentado, desde la creación de la CONAGUA, el trazado de una política de oferta del agua, por lo que se ha dejado de impulsar la protección y cuidado de este recurso vital. Así, el sector del agua ha sufrido profundas transformaciones a partir de la segunda mitad del siglo pasado, resultantes de una serie de procesos relacionados con los cambios en el modelo de organización del Estado y la economía, estos cambios se han llevado a cabo para responder a la creciente crisis y conflictividad social que se generan en torno a la gestión del agua.

⁸⁹ Soares, Denise, “Crónica de un fracaso anunciado: La descentralización en la gestión del agua potable en México”, *óp., cit.*, p. 23.

⁹⁰ *Ibidem.*, p. 38.

Al respecto, Soares, plantea que esta consecución de objetivos económicos del Estado respecto a la gestión de agua, dificultan el acceso de este recurso a grupos vulnerables de la sociedad; ya que:

En términos generales, los nuevos ejes de la política de agua potable se centran en el aspecto económico, al proponer la implementación de instrumentos de gestión con énfasis en el cobro del agua; es decir, el agua vista como un bien de valor económico, enfoque acorde con orientaciones internacionales ampliamente difundidas por diferentes organismos y foros, entre ellos el Foro Mundial del Agua. Estos lineamientos son motivo de polémica, toda vez que existe una corriente de pensamiento que arguye que el agua, antes de ser un bien económico, es un derecho de cada ciudadano.⁹¹

En este contexto, la corriente de pensamiento que impulsa un cambio en la gestión del agua y que sea respetado el derecho al acceso al agua y al saneamiento, y el reconocimiento a la participación en su gestión, se encuentra establecido en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto implica ir en contra de la estructura normativa e institucional que se ha cimentado alrededor de la gestión del agua con objetivos económicos.

Para este periodo, es relevante citar a la Ley de Aguas Nacionales de 1992, la cual fue aprobada junto con diversas reformas en materia forestal, el agrícola y minería, para adecuar el marco normativo de acuerdo con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte,⁹² que entraría en vigor el 1° de enero de 1994.

La Ley de Aguas Nacionales de 1992, sustituyó a la Ley de 1972, y reglamentó al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reiterando, bajo este criterio jurídico, el dominio de la nación sobre las aguas, su carácter de inalienable e imprescriptible y su modernización a través de la planeación y programación de la administración para el uso eficiente y racional de los recursos naturales de México.⁹³

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Moctezuma, Pedro, *et al.*, "La problemática del agua en México", *óp., cit.*, p. 38.

⁹³ *Ibidem.*, pp. 29- 30.

De esta Ley es imprescindible destacar las facultades de la CONAGUA:

- a) Definir las políticas hidráulicas del país y formular, actualizar y verificar la ejecución del Programa Nacional Hidráulico.
- b) Definir y poner en práctica, mecanismos financieros para apoyar el desarrollo hidráulico y el suministro de servicios de agua.
- c) Planear, diseñar y construir las obras hidráulicas efectuadas por el gobierno federal.
- d) Asignar agua a los usuarios y otorgar los permisos y licencias correspondientes.⁹⁴

Al respecto, prácticamente el ejercicio, planeación y aplicación de la política hídrica nacional estaría a cargo de la CONAGUA, factor clave que conduce a la obstaculización de la participación social en este periodo. Al respecto, Pedro Moctezuma señala que:

La LAN tiene como objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr un desarrollo sustentable. En materia ambiental debe señalarse que la ley no prevé mecanismos que garanticen un flujo mínimo de agua para asegurar la estabilidad e integridad de los ecosistemas.⁹⁵

En este contexto, la LAN de 1992 establece que su objetivo primordial es regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales; además, administrar la distribución y control de los recursos hídricos, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr un desarrollo integral sustentable, dejando a la espera la tentativa de abrir a la participación social la administración y planeación del agua.

Es por lo anterior que, para el presente análisis la CONAGUA resulta relevante debido a que es la institución que define la planeación y aplicación de la política hídrica y; por lo tanto, define la estrategia de participación social que coadyuvará en la conformación de los programas regionales hídricos y el programa nacional hídrico.

⁹⁴ *Ibidem.*, p. 29.

⁹⁵ *Ibidem.*, p. 30.

1.4.4. Cuarto periodo. *El impulso para el reconocimiento de la participación social. (1992-2020).*

Para este periodo es primordial destacar que la LAN se fundamentó en dos líneas que definieron la política del agua, la primera de ellas acorde a los lineamientos que marcó el Banco Mundial, con una lógica mercantil y centralista, y la segunda con una visión integral con la GIRH, la cual generó la posibilidad para la instrumentación y establecimiento de mecanismos de participación social.

Por lo anterior, es necesario retomar que gestión del agua se debe entender como el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante los cuales el Estado se coordina con los diferentes actores del agua,⁹⁶ estos elementos se articulan en la lógica centralista y de participación de cada actor involucrado en la gestión hídrica.

En la LAN se definen los puntos que enmarcan la gestión del agua, pero no señala la responsabilidad diferenciada de los involucrados; ya que, no define como vinculantes las tareas de los representantes de las organizaciones sociales. Por lo anterior, los elementos de la gestión en materia de control, manejo, regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua y la preservación de este recurso para la sustentabilidad en cantidad y calidad no se encuentran vinculados respecto a la ejecución de las acciones para una gestión eficiente.

Por lo tanto, el escenario esperado sería que el proceso de gestión del agua debe estar compuesto por actividades de manejo, control, administración y vigilancia de los recursos hídricos en donde sean considerados como elementos conjuntos lo sustentable, lo equitativo e incluyente de la sociedad interesada en participar dentro de la cuenca que habita.

⁹⁶ Ley de Aguas Nacionales, *op., cit.*, artículo 7, fracción XXVIII.

En este tenor, la LAN establece al Consejo de Cuenca como el mecanismo de participación social mediante el cual es ejercida la participación social. El Consejo de Cuenca se definen como:

"Órgano colegiado de integración mixta, que será instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre la Comisión, incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca o región hidrológica".⁹⁷

Por tal motivo, es primigenio analizar el mecanismo desde el enfoque de la gobernanza, porque implica dar cuenta del proceso de interacción entre los diferentes actores dentro de la gestión del agua; ya que, la gobernanza tiene características escalares, es decir de lo local a lo nacional, lo cual determina la forma y las modalidades que deben establecer para consensuar las decisiones y acciones a llevar a cabo.

Quintana, argumenta que la participación social se considera una de las dimensiones de la acción social que consolida una sociedad civil fortalecida y que pueden estar o no dentro del marco jurídico del Estado.⁹⁸ Por lo tanto, consideramos que la participación social en la gestión del agua implica la distribución en el ejercicio del poder entre los actores y es fundamental para comprender la relación causal de la sociedad civil con el Estado.

Al respecto, María Torregrosa, menciona que en la gestión del agua se han ido implementando las posibilidades de diálogo, pero, estas se encuentran en un proceso rígido; ya que, por un lado, desde los órganos gubernamentales se dificulta la transformación de la estructura legal que rige y norma la gestión del agua y, por el otro, es necesario un proceso reconocimiento y autonomía de las instancias de participación que construyen de "abajo hacia arriba" iniciativas ciudadanas.⁹⁹

⁹⁷ *Ibidem.*, artículo 3° fracción XV.

⁹⁸ Quintana, Luis, "Participación social y desarrollo", en Participación social: retos y perspectivas, México, UNAM/Plaza y Valdés, 2003, p. 126.

⁹⁹ Torregrosa, María, *et al.* "Administración del agua", en Blanca Jiménez *et al.* *El agua en México: Cauces y encauces*, Academia Mexicana de Ciencias/CONAGUA, México, 2010, p. 595.

Si bien, en esta etapa se evidencia que el esquema de gobierno del agua establecido en la LAN recae en la autoridad federal, la CONAGUA es la institución que toma las decisiones a escala local y regional,¹⁰⁰ por lo que la participación social en la actualidad es una condición de fomentar procesos de emancipación y democratización para la gestión del agua.

En este contexto, la participación social se ha invocado en diversos tratados internacionales que han influido en su integración en el orden jurídico del país. En materia hídrica podemos resaltar a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y la Declaración de Dublín del mismo año.

Estos instrumentos internacionales establecen que la inclusión de la participación de la sociedad civil es relevante para aminorar los efectos que ha tenido el uso antropocéntrico en los recursos ambientales y que ha impactado directamente en la disponibilidad, acceso y calidad del agua.

Por su parte el principio 10 de la Declaración de Río de 1992, establece que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.

Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.¹⁰¹

¹⁰⁰ Alatorre, Gerardo, "Derecho humano al agua y movilización ciudadano por cambios legislativos y políticos en la gestión del agua, en García, Tanía y Ana Cecilia Travieso (Coords.) *Derecho y gestión del agua*. Editorial Ubijus, Ciudad de México, 2015, p. 86.

¹⁰¹ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el medio ambiente y desarrollo*, Principio 10, Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992, disponible en <<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>>, consultado el 5 de julio de 2020.

Por otro lado, el principio 2 de la Declaración de Dublín establece que:

La gestión del agua debe contener un componente de participación de los usuarios del agua y de los actores involucrados en la administración del recurso. Este principio fomenta la participación de los usuarios, pero a través de las consultas esta participación puede abrirse a otros actores interesados en el tema de planificación y ejecución de los proyectos.¹⁰²

Resultado de los principios antes citados, consideramos que son elementos clave para establecer una efectiva participación social, que fomente no solo la inclusión de la sociedad en las decisiones hídricas, sino también en la formulación de propuestas que hagan frente a la crisis del agua y ambiental.

Por lo tanto, la participación social en materia ambiental establece la interrelación del derecho al acceso a la información y el derecho al acceso a la justicia. El primero es requisito de la presencia de una ciudadanía informada que cuestione sobre las acciones u omisiones en materia ambiental de las entidades públicas y el segundo está enfocado para el reconocimiento y tutela de los derechos ambientales colectivos.

Por lo tanto, cualquier proyecto debe ser sometido al consenso y aprobación de la población respetando los instrumentos y procedimientos legales adecuados para el contexto socio-territorial específico. En este sentido, la participación social informada es aquella que se convierte en un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan la gestión del agua.

Si bien no se puede establecer una línea causal entre estos instrumentos y la conformación de una estrategia de participación social en materia hídrica para el país mexicano, es primigenio resaltar que los Consejos de Cuenca, al menos en la LAN vigente, recuperan postulados que se asemejan a los principios antes citados.

¹⁰² Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, Dublín, Irlanda, del 26 al 31 de enero de 1992, disponible en <http://appweb.cndh.org.mx/derechoagua/archivos/contenido/CPEUM/E1.pdf>, consultado el 6 de septiembre de 2020.

1.5. Conclusiones del capítulo.

De lo descrito en el capítulo, se concluye que la gestión de los recursos hídricos debe basarse en la justicia social, la sustentabilidad y la universalidad; ya que, el agua es un bien público y un derecho humano fundamental e inalienable. El agua no es una mercancía y ninguna persona o gobierno o institución tiene el derecho de enriquecerse con ella. Por lo tanto, se deben instrumentar alternativas de gestión del agua con plena participación social que respeten los derechos de las personas y comunidades que promuevan la protección del medio ambiente.

Sin embargo, el ejercicio de la participación pública tarda en llegar porque transgrede los procesos establecidos e imprime un carácter de complejidad para su análisis dentro de las dimensiones de un fenómeno socio-jurídico que, para su solución, tiende y debe basarse en la voluntad política de los gobiernos y llevar a buen puerto los acuerdos de carácter general para fomentar un replanteamiento de su funcionamiento vinculando a los actores locales que son los principales afectados o beneficiados, porque habitan la región de la cuenca.

Bajo este contexto, la participación social no ha generado las herramientas que permitan la protección y vigilancia de los recursos hídricos, si bien es cierto que a partir de 1992 con la LAN se establece una estrategia que impulsa la creación de los consejos de cuenca como el mecanismo de participación social, a la fecha no se han establecido las herramientas necesarias para acercar a la sociedad interesada a la participación hídrica tal como lo establecen el principio 10 de la Declaración de Río de 1992 y el principio 2 de la Declaración de Dublín.

Por lo expresado en este capítulo, se hace explícito que la participación de la sociedad civil está ligada a la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales; por tal motivo, es preciso destacar que la inclusión de la sociedad en la gestión hídrica no cuenta con una agenda establecida con mecanismos legales explícitos que fomenten la descentralización de las funciones de la gestión del agua que hasta ahora solo le compete al Estado.

Es por lo anterior, que consideramos necesario el establecimiento de un marco general para la aprobación de planes hídricos y gestión de la cuenca deben incluir forzosamente el componente de la participación social con un carácter decisorio. En el contexto del Valle de México la participación en materia hídrica puede mitigar fenómenos como la explotación y contaminación del agua, pero debido a como está organizado actualmente el mecanismo de participación social no es eficaz en esta materia, porque se encuentra subordinado a intereses económicos y políticos particulares.

Por lo tanto, consideramos necesario que en la estructura legal del país se establezcan espacios donde la participación ciudadana tenga mayor incidencia para promover y verificar la realización y cumplimiento de las actividades sustantivas establecidas en la normativa ambiental. En este sentido, se debe vincular la participación social con un carácter consultivo, propositivo, que cuente con una completa difusión y evaluación para los proyectos de gestión hídrica.

Así, resultado de la identificación de la participación social en la gestión del agua es necesario fomentar la aplicación de mecanismos que favorezcan la participación en materia ambiental en el ámbito local, estatal y federal contando con el apoyo de las instituciones académicas, sociedad civil y organismos públicos, siendo una alternativa que fortalezca el mecanismo ya establecido en la LAN.

La participación social informada es un mecanismo que integra las preocupaciones y conocimiento de la ciudadanía en las decisiones y acciones que conllevan la política pública que afecta el ambiente. La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas; además, legitima al Estado y su actuar en el proceso pone en práctica elementos de la gobernanza hídrica.

Capítulo 2. La participación social en el régimen jurídico del agua.

2.1. Introducción.

En el presente capítulo se tiene el objetivo de identificar a la participación social en el marco jurídico del agua, con la finalidad de contestar a la interrogante sobre ¿cómo se incorpora la participación social en la gestión del agua? Bajo esta cuestión, se abordarán los principales instrumentos normativos en materia de regulación del uso, aprovechamiento, protección y conservación del agua en México.

La gestión del agua se ha establecido como una de las principales emergencias que la política ambiental, tanto internacional como nacional, debe atender para aminorar los efectos socioambientales que ha generado el uso y aprovechamiento antropocéntrico de los recursos hídricos y que ha impactado en la disponibilidad, acceso y calidad del agua.

Del plano internacional retomaremos a la Declaración de Estocolmo de 1972, la Declaración de Río de 1992, la Declaración de Dublín de 1992 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del 2015. Aunque no son instrumentos vinculantes, los principios que emanan de estos son fundamentales para comprender la transformación histórica del derecho ambiental nacional.

Respecto al plano nacional, y para llevar a buen puerto el desarrollo del tema y llegar al objetivo formulado, nos limitaremos a identificar las normas jurídicas que hacen referencia a las aguas continentales descritas en el artículo 27 constitucional.

Por lo anterior, en el presente capítulo se verá reflejado que la participación social se encuentra orientada a la concepción ambiental del proceso de gestión, por lo que su ejercicio se dificulta en la realidad mexicana; ya que, el marco normativo para la regulación de la gestión del agua se aplica desde la perspectiva administrativa-patrimonial de aprovechamiento, uso y explotación de las aguas, lo que excluye una efectiva participación social.

2.2. Esquematización del principio de participación social.

En la disciplina jurídica nacional se han adoptado los aportes de la esfera jurídica internacional tanto en materia ambiental como hídrica. En este acápite se retoman algunos de los instrumentos internacionales en materia ambiental e hídrica que establecen la participación social como un derecho esencial de las personas para acceder a la gestión del agua desde una perspectiva participativa.

Por lo tanto, es necesario señalar que el principio de participación ha sido establecido en los instrumentos internacionales como un factor determinante para que las personas interesadas en la sostenibilidad del medio ambiente ejerzan influencia en la toma de decisiones para la gestión de los recursos hídricos en los diferentes niveles que implica la planeación de la política hídrica.

2.2.1. Instrumentos internacionales que establecen la participación social.

La Declaración de Estocolmo es uno de los instrumentos internacionales que colocó en el centro de la discusión los temas de medio ambiente y desarrollo. Por su parte, la Declaración de Río de 1992 incorporó una serie de principios para fomentar y avanzar en el establecimiento de la protección ambiental a escala internacional y generar un seguimiento al enfoque del desarrollo sostenible.

La Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible de 1992, se elaboró con objetivos relevantes como: la escasez del recurso hídrico, fomentar la regulación del agua, proteger la salud y el bienestar humano; sin embargo, fomentó la concepción del agua como un bien económico e impulsó la privatización de los recursos hídricos.

En lo que concierne a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, esta representa un plan de acción con base en metas, objetivos y acciones para alcanzar la sostenibilidad como el enfoque primordial para la planeación de las actividades humanas. Este instrumento establece la protección del planeta frente a la degradación ambiental y el cambio climático, fenómenos que son resultado de una deficiente regulación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

2.2.2. *El principio de participación social como instrumento ambiental.*

En este sentido, consideramos relevante retomar algunos de los principios del derecho ambiental que emanan de los anteriores instrumentos; ya que, “representan una ruptura epistemológica de la concepción que esquematiza como inagotables a los recursos naturales y pretenden reivindicar el uso ecosistémico del planeta tierra para transformar la idea de concebirla como un inmenso tiradero que puede absorber cualquier exceso de contaminación”.¹⁰³

Los principios del derecho ambiental, resumidos en el Cuadro 2.1, deben ser considerados como ejes rectores de la política hídrica; ya que, pueden ser una herramienta útil en la toma de decisiones debido a su carácter transformador y práctico. Se conciben como “directrices [para] una regulación posible, expresan valores básicos y son ideas fundamentales e informadores de la organización jurídica de una nación”.¹⁰⁴

En este contexto, la participación social es un principio primigenio para la elaboración de la política ambiental e hídrica y no debe ser concebido fuera de los principios de prevención y precaución, porque estos se encuentran articulados a través del acceso a la información respecto del estado que guardan los recursos naturales.¹⁰⁵ Por lo tanto, la presencia de una ciudadanía informada responde a la articulación de los principios de prevención, precaución y participación.

Así, el acceso a la información es el elemento necesario para articular los principios de prevención, precaución y participación social; ya que, la población informada cuestiona las acciones en materia hídrica y resalta las omisiones en la aplicación de las leyes que regulan el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

¹⁰³ Trujillo, Julio, “Ley Nacional de Aguas como instrumento para el desarrollo sustentable. La aplicación de los principios generales del derecho ambiental (PGDA) en la Ley Nacional de Agua” en Jorge Fernández y Javier Santiago (Coords.) *Régimen jurídico del agua. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, IIJ/UNAM, México, 2007, p. 370.

¹⁰⁴ González, José Juan, *Tratado de Derecho Ambiental Mexicano. Las instituciones esenciales de derecho ambiental*, UAM Azcapotzalco, México, 2017, p. 84.

¹⁰⁵ Juste, José Ruíz y Mireya Castillo, *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2014, p. 58.

Respecto al principio de precaución, el acceso a la información “tiene como objetivo proporcionar a la gente la oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones”;¹⁰⁶ ya que, al no contar con la certeza científica respecto del daño que causará el aprovechamiento de los recursos hídricos al medio ambiente el proyecto debe ser sometido al consenso y aprobación de la población, respetando los instrumentos y procedimientos legales adecuados para el contexto socio-territorial específico.

Por lo tanto, respecto a lo anterior planteado y en concordancia con Mariano Beret:

Para garantizar el derecho a participar es necesario reconocer adecuadamente el derecho al libre acceso a la información pública; ya que, además de configurarse como un derecho de carácter individual y colectivo, actúa como condición previa para prácticamente cualquier participación pública significativa, y por tanto, la desinformación o la información inexacta o inoportuna, pueden afectar sustancialmente la calidad de la participación.¹⁰⁷

Derivado de lo anterior, el acceso a la información implica un “proceso de apertura y movilización de la sociedad, fundados en una nueva ética, en el potencial de los procesos naturales magnificado por el poder de la ciencia y la tecnología, y en la evaluación colectiva sobre sus impactos sociales y ambientales”.¹⁰⁸

Por lo tanto, el acceso a la información como elemento que genera la articulación del principio de participación con los principios de prevención y precaución coadyuva a que la ciudadana tenga mayor incidencia y carácter decisorio en el ejercicio de funciones consultivas, propositivas, de difusión y evaluación en proyectos de gestión del agua en la cuenca que habitan, teniendo en cuenta las diferencias sociales, productivas, políticas e hidrológicas de la región.

¹⁰⁶ González, José Juan e Ivette Montelongo, “Cinco décadas de derecho y gestión ambientales en México”, *op. cit.*, p. 902.

¹⁰⁷ Beret, Mariano, “El Derecho a Participar en las Decisiones Ambientales: Transitando el Camino hacia el Estado Ambiental de Derecho en México” en Figueroa Neri Aimée *et al.* (Coords.) *Políticas Públicas, Gestión Ambiental y Derechos Humanos: Una Revisión a los Nuevos Desafíos en México*, 1ª edición, Porrúa Print, México, 2013, p. 139.

¹⁰⁸ Toledo, Víctor, en West Teresa, (coord.) *Ecología y educación. Elementos para el análisis de la dimensión ambiental en el curriculum escolar*, UNAM, México, pp. 32 y 33.

Cuadro 2.1. Esquematización de los principios de prevención, precaución y participación.

	Principio de prevención.	Principio de precaución.	Principio de participación.
Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972	Se tomarán las medidas necesarias para evitar que la explotación de los recursos naturales y la descarga de sustancias tóxicas causen daños irreparables a la biodiversidad y en la salud humana.	El uso de la ciencia y la tecnología es imprescindible para la investigación en temas referentes a las problemáticas ambientales.	Es indispensable robustecer las herramientas informativas que fomenten la formación de la opinión pública con bases científicas y educativas.
Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 1992	Los Estados tienen el derecho de aprovechar sus propios recursos de acuerdo con sus políticas ambientales y de desarrollo, con la responsabilidad de no causar daños al medio ambiente dentro y fuera de su territorio.	Si una actividad productiva no cuenta con certeza científica de los daños que puede causar en el medio ambiente debe evitarse su implementación para evitar opciones arriesgadas.	El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados y los Estados generaran las condiciones informativas y de acceso a la justicia para que se lleve a cabo.
La Declaración de Dublín de 1992	Se generarán las bases para asegurar el desarrollo sostenible y la regulación del uso del agua para la protección del medio ambiente y la salud.	Al concebir el agua como un recurso finito y vulnerable se promueve que la gestión sea a través de la cuenca hidrológica.	La participación en la gestión del agua debe recaer en los actores que administran el recurso, usuarios y sociedad interesada en la toma de decisiones.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del 2015	Generar metas para lograr el desarrollo sostenible y garantizar el acceso a servicios de agua y saneamiento de carácter universal.	Las capacidades tecnológicas y científicas son necesarias para reducir la escasez y contaminación de los recursos hídricos generados por la emisión de productos químicos.	Incluir la participación de la sociedad en la toma de decisiones en la gestión del agua, y en los ecosistemas relacionados con ella.
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972; *Declaración de Río sobre el medio ambiente y desarrollo*, Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992; Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, Dublín, Irlanda, del 26 al 31 de enero de 1992; *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York, Estados Unidos, 25 de septiembre de 2015.

Resultado de lo anterior, el cuadro 2.1 nos marca la ruta trazada por los instrumentos internacionales para el establecimiento de principios para la elaboración de herramientas normativas que sean una posible respuesta a la emergencia ambiental generada por la primacía del comercio y el aprovechamiento desmesurado de los recursos naturales.

También se nos muestra que el principio de participación social se articula con el principio de prevención y de precaución. La interacción tiene lugar en la elaboración de mecanismos para el ejercicio de la participación social basada en información científica y técnica que advierta de los posibles daños al medio ambiente al llevar a cabo actividades productivas o de infraestructura.

Respecto al principio de participación establecido en el principio 10 de la Declaración de Río, consideramos que el principal argumento es el que se refiere al Estado y su obligación de poner a disposición y proporcionar toda la información al alcance de la ciudadanía para que esta sea utilizada con fines participativos y democratizadores de la gestión del agua y del estado que guardan los recursos hídricos de la cuenca que habitan.

De lo anterior deducimos que el principio de participación emanado de la Declaración de Río es clave para analizar a la luz de los principios de precaución y de prevención la gestión del agua, lo que, puesto en práctica debe garantizar el cumplimiento de las metas y los compromisos por parte del Estado para establecer la gestión participativa del agua.

Por lo tanto, se requiere del compromiso, cooperación y responsabilidad gubernamental para poner a disposición información verídica y de fácil acceso a las personas interesadas para generar una “participación efectiva y activa de los individuos locales, comunidades, instituciones formales e informales para asegurar [...] el desarrollo [de] las capacidades políticas de gestión del agua”.¹⁰⁹

En definitiva, se resalta que para fortalecer los mecanismos de participación en la regulación del uso, aprovechamiento, protección y conservación del agua es necesario que se establezcan procesos democráticos donde se lleve a cabo la instrumentación de acciones a partir del principio de participación social.

Así, las acciones que cuenten con herramientas participativas que generen procesos para la toma de decisiones consensuada e informada deben estar vinculadas a las instituciones encargadas de implementar la legislación en materia de gestión del agua y con ello establecer mecanismos de gobernanza.

¹⁰⁹ Troell, Jessica y Greta Swanson, “Gobernanza adaptativa de aguas y los principios de derecho internacional de aguas” en Juan Carlos Sánchez y Joshua Roberts. *Gobernanza de aguas transfronterizas. Adaptación al cambio climático*, Suiza, UICN, 2019, p. 30.

2.3. La participación social en la Constitución y el marco constitucional del agua.

Si bien es cierto que el acceso a la participación en temas ambientales tomó mayor impulso a partir de la década de 1990, primordialmente, por el impacto que tuvo el principio 10 de la Declaración de Río de 1992, en la cual se estableció que el mejor modo de tratar los temas ambientales es con la participación de las personas con el propósito de preservar, restaurar, conservar y utilizar de manera sustentable los recursos naturales para el desarrollo de las naciones, también es cierto que, en México la participación de la sociedad con estos fines tuvo sus primeros indicios en la primera mitad de la década de 1980 con la reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales, lo que implicó un significativo avance en este tema.

2.3.1. La participación social en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la década de 1980 se llevaron a cabo reformas relevantes en los artículos 25 y 26 constitucionales que tuvieron lugar durante la administración de Miguel de la Madrid. En el año de 1983 se estableció que para lograr el desarrollo económico era necesario involucrar a los diferentes sectores de la economía nacional, por lo que se sentaron las bases fundamentales para la rectoría del Estado mediante una Economía mixta y de Planeación Democrática del Desarrollo.¹¹⁰

Con la reforma a los artículos antes citados se establecieron atribuciones para el Estado en materia de planeación, coordinación y orientación del desarrollo económico nacional que no sólo desembocó en un nuevo paradigma de planeación económica, sino también en la promulgación de la Ley de Planeación de 1983. Esta Ley establecería a la consulta popular como mecanismo de participación social dentro del instaurado Sistema de Planeación Democrática, establecido en el artículo 26 constitucional.¹¹¹

¹¹⁰ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, *Artículo 26. Planeación económica*, INEHRM/UNAM, 1990, disponible en <<<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3410/6.pdf>>>, pp. 72 y 77.

¹¹¹ Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 166.

Por lo tanto, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se encuentran establecidas las disposiciones en materia de desarrollo y participación. Por otro lado, el artículo 25 constitucional establece la rectoría del Estado en materia de desarrollo nacional a través de los principios de desarrollo económico, integral y sustentable.

En este contexto, el artículo 26 constitucional establece las características mediante las cuales se consolidará el sistema de planeación para el desarrollo nacional partiendo del fortalecimiento de la democracia, lo cual conlleva a incluir a la sociedad en la toma de decisiones en lo referente al desarrollo económico, político y social del país.

Al respecto, el artículo 26 constitucional establece lo siguiente:

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.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.¹¹²

Con referencia a lo anterior, es necesario intentar articular lo establecido en el principio 10 de la Declaración de Río y el artículo 26 constitucional; ya que, las aspiraciones y demandas de la ciudadanía deben ser incluidas en la planeación del desarrollo sustentable del país, por lo cual es necesario contar con las herramientas necesarias para que las personas interesadas tengan acceso a la planeación, evaluación y toma de decisiones.

De lo anterior, el acceso a la información es esencial para que las personas participen en materia ambiental y tengan posibilidad de formar parte de la planeación democrática para el desarrollo del país.

¹¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2019, artículo 26, letra A.

Por lo tanto, a nivel constitucional el acceso a la información, establecido en el artículo 6° constitucional hace referencia a que “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna”.¹¹³

Al respecto, es necesario recuperar lo planteado por Ramón Martín Mateo, al afirmar que la información constituye un elemento primigenio para cualquier proceso que requiera la toma de decisión ante situaciones de incertidumbre,¹¹⁴ lo cual es el objetivo del Principio 10 de Río; ya que, al contar la ciudadanía con información ambiental, esta tiene la responsabilidad y obligación de coadyuvar a la tarea de las autoridades y exigir el correcto ejercicio de la participación social.

Bajo este contexto, resulta relevante deducir que el acceso a la información conlleva a la obligación del Estado de poner al alcance de las personas interesadas la información ambiental con la que cuenten las diferentes instituciones que forman parte de la administración pública; ya que, la ausencia de ella representa uno de “los obstáculos para el acceso a los mecanismos de participación y acceso a la justicia ambiental contenidos en las leyes”.¹¹⁵

De la lectura conjunta de los anteriores preceptos se desprende que dentro del sistema de planeación democrática debemos ubicar a la planeación ambiental en un contexto donde es necesario el ejercicio efectivo de la participación social para definir la ruta que tomará el desarrollo de la nación, el cual, deberá acompañarse del enfoque sostenible.

Por lo tanto, al abordar la participación social en materia ambiental consideramos que difícilmente puede ser ejercida por la sociedad interesada; ya que, los preceptos constitucionales no establecen los mecanismos que articulen a la sociedad y vinculen su participación como parte de la toma de decisiones dentro de la planeación.

¹¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op., cit.* Artículo 6°, párrafo segundo.

¹¹⁴ Mateo Ramón Martín, *Tratado de Derecho Ambiental, op., cit.*, p. 122.

¹¹⁵ Basurto, Daniel, “El acceso a la justicia ambiental”, en Miguel Ángel Cancino y Francisco Javier Dorantes, *Acceso a la Justicia Ambiental. Problemas actuales*, Ciudad de México, 2015, p. 71.

2.3.2. El marco constitucional del agua.

Como se indicó anteriormente, la gestión del agua no se puede desligar del régimen de propiedad;¹¹⁶ por lo tanto, es imprescindible retomar lo establecido en la CPEUM en esta materia. La constitución establece en su artículo 27 un sistema de propiedad basado en los siguientes principios:

- a) La propiedad originaria de la nación sobre todas las tierras y aguas del territorio nacional.
- b) Dominio directo de la nación sobre los recursos naturales estratégicos para el desarrollo económico de la nación.
- c) La consideración de la propiedad privada como un derecho adquirido de la nación sujeto de limitación o expropiación.¹¹⁷

A esta última se le pueden imponer límites y modalidades a partir de otros intereses superiores señalados por la Constitución, como son: mejorar las condiciones de vida de las personas, proteger y conservar el medio ambiente y distribuir de forma equitativa la riqueza pública para lograr el desarrollo equilibrado del país.¹¹⁸ De acuerdo con el proceso de fijar límites y modalidades se señala en el párrafo tercero del artículo 27 que:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.¹¹⁹

¹¹⁶ De acuerdo con González “el régimen de la propiedad significa un límite a la nación para transmitir el dominio a los particulares de aquellos recursos naturales que por su carácter estratégico deben permanecer bajo el régimen de propiedad nacional” *cf.*, en González, José Juan, *Tratado de Derecho Ambiental Mexicano. Propiedad, aprovechamiento sustentable y protección de los recursos naturales*, Ciudad de México, UAM Azcapotzalco, 2017, p. 111.

¹¹⁷ *Ibidem.*, p. 53.

¹¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.*, *cit.* Artículo 27.

¹¹⁹ *Ibidem.*

Respecto a lo anterior, es obligación del Estado imponer límites a la propiedad privada sobre las aguas para priorizar una distribución equitativa y velar por su conservación. Por lo tanto, el Estado, tiene la obligación de regular los bienes naturales para mejorar las condiciones de vida de las personas.¹²⁰

De esta forma, podemos interpretar que la Constitución por un lado impone límites a las modalidades de aprovechamiento y uso del agua y las somete al interés público, y por otro, ordena a las autoridades que emprendan acciones que fortalezcan la vida comunitaria de ejidos y comunidades y distribuyan equitativamente la riqueza natural de la nación.

En este contexto, en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, se establecen los cuerpos de agua propiedad de la nación. En el precepto antes mencionado se agrupan las aguas marinas y las aguas continentales, que, en concordancia con lo establecido en el párrafo sexto del artículo antes citado, concluimos que el dominio de las aguas corresponde a la Nación, es inalienable e imprescriptible y; por lo tanto, la explotación, el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por particulares será mediante la concesión.¹²¹

Respecto del uso, aprovechamiento y explotación de las aguas nacionales es imprescindible hacer mención del artículo 73 constitucional, fracción XVII en relación con el artículo 115 constitucional, fracción III, inciso a), los cuales establecen la facultad del congreso para dictar leyes sobre el uso de las aguas y la facultad de los municipios en el manejo y dotación de las aguas continentales superficiales y subterráneas, así como la disposición de aguas residuales a través del sistema de alcantarillado y drenaje en el territorio mexicano.

¹²⁰ De acuerdo con la Observación General Número 15, emitida por el Comité DESC de la ONU, “el derecho de acceso al agua impone a los Estados: a) obligación de respetar, b) obligación de proteger y c) obligación de realizar. Cuando los agentes no estatales prestan los servicios de abastecimiento del recurso hídrico o están a su cargo, también están constreñidos a dichos deberes”. Tesis: XXVII.3o.12 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, decima época, t. III, mayo de 2018, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada (constitucional).

¹²¹ De acuerdo con el artículo 20 de la LAN, la modalidad aprovechamiento uso o explotación de las aguas nacionales se realizará mediante concesión o asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la CONAGUA o por los Organismos de Cuenca de acuerdo con las reglas y condiciones que dispone la ley en la materia.

Por otro lado, el artículo 4° constitucional es relevante al tratarse de las aguas nacionales; ya que, este artículo además de establecer el derecho humano al agua establece la relevancia de la participación ciudadana en materia hídrica. El artículo antes mencionado establece en su párrafo sexto que:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento del 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.¹²²

En el Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona el párrafo sexto al artículo 4° constitucional, se establece en el Tercero Transitorio el mandato para que el Congreso de la Unión en un plazo de 360 días emita una Ley General de Aguas Nacionales, la cual, a la fecha no se ha promulgado.

En este sentido, los acuerdos en materia de derechos humanos signados por el Estado mexicano lo obligan, por un lado a garantizar el abastecimiento de agua con base en los componentes de disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad del agua,¹²³ mismos que no han sido cumplidos, y, por otro lado, lo obliga a garantizar el acceso a las personas interesadas en participar en lo referente al uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, lo cual podría indicar una transformación en materia de concesiones otorgadas a los particulares para el aprovechamiento de las aguas nacionales por el hecho de la inclusión de la participación social en esta materia.

¹²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.* Artículo 4°, párrafo sexto.

¹²³ De acuerdo con la tesis aislada XI.1o.A.T.1 K (10a.) “el Estado garantizará que el derecho al agua sea seguro, aceptable, accesible y asequible tanto para uso personal como doméstico, erigiéndose como un beneficio colectivo que debe basarse en criterios de solidaridad, cooperación mutua, equidad y en condiciones dignas, por lo que se ha proclamado de prioridad y de seguridad nacional la preferencia del uso doméstico y público urbano en relación con cualesquier otro uso”. Tesis: XI.1o.A.T.1 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época t. III, septiembre de 2012, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada (constitucional).

2.4. El marco jurídico para el uso y aprovechamiento de las aguas nacionales.

Bajo los preceptos constitucionales en materia de aguas nacionales anteriormente abordados, es relevante dar cuenta de las leyes secundarias que forman parte del marco jurídico que regulan el uso y aprovechamiento de las aguas continentales.

2.4.1. Ley General de Bienes Nacionales.

Para identificar las diferentes disposiciones en materia de gestión hídrica es necesario comentar la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN); ya que, de acuerdo con su artículo 1°, tiene por objeto establecer los bienes que constituyen la Nación. En su artículo 3° establece que, en materia de aguas, son bienes nacionales los señalados en el artículo 27, en los párrafos cuarto, quinto y octavo; además, en su artículo 6° reitera el dominio público de la federación sobre estos.¹²⁴

Los recursos regulados por el 27 constitucional a la luz del artículo 7 de la LGBN se enmarcan en una categoría de bienes que son del dominio público del Estado y que se encuentran a disposición de la población, con las reservas, protección y limitaciones que impone el precepto constitucional antes referido.¹²⁵

En materia de usos, aprovechamientos y explotación, la LGBN en su artículo 16 establece que las concesiones, permisos y autorizaciones no crean derechos reales, sino sólo llevan a cabo las acciones contenidas en los documentos que avalan la concesión, permiso o autorización correspondiente.

Como lo establece la LGBN en su artículo 18, la concesión es temporal por caducidad o por revocación procediendo conforme a la ley en la materia. Es preciso señalar que la ley antes mencionada aborda la concesión de forma general y es en la LAN donde se especifican las causales por las cuales se revocan o caducan las concesiones en materia de aguas continentales.

¹²⁴ Ley General de Bienes Nacionales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2004; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 2018, artículo 1°, artículo 3° y artículo 6°.

¹²⁵ *Ibidem*. Artículo 7°.

2.4.2. Código Civil Federal.

El Código Civil Federal (CCF) en su artículo 838 establece que, en las aguas subterráneas, mencionadas en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, no pertenecen al dueño del predio;¹²⁶ por lo tanto, la reglamentación, protección y conservación de las aguas del subsuelo son propiedad de la nación, siempre y cuando no sean objeto de alumbramiento por particulares.¹²⁷

Si bien cierto que, respecto a la propiedad de las aguas del subsuelo, en el mismo CCF en los artículos 933 al 937 se establece la regulación relativa al dominio privado de las aguas del subsuelo, también lo es que si las aguas subterráneas se encuentran en dos o más predios su aprovechamiento se considerará de utilidad pública y estas aguas quedarán sujetas a las disposiciones que sobre el particular se dicten¹²⁸ establecidas en el 27 constitucional.

Esta idea se refuerza con el aporte de González Márquez; ya que, argumenta que el “libre aprovechamiento de las aguas del subsuelo tiene dos excepciones, cuando lo exija el interés público y cuando se afecten derechos de terceros” y al retomar a Cervantes, ambos coinciden en señalar que, lo que es apropiado por el particular es el líquido vital y no la formación hidrogeológica continental, la cual sí es propiedad originaria de la Nación y por lo tanto debe regirse de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 constitucional párrafo quinto.¹²⁹

De acuerdo con lo anterior, la regulación del uso y aprovechamiento de las aguas del subsuelo conforme a la legislación vigente es disperso y ambiguo; ya que, para su correcta aplicación se debe interpretar con base en las condiciones hidrogeológicas del terreno, supuesto que se toca de forma superficial en el CCF.

¹²⁶ Código Civil Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1929; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de marzo de 2020. Artículo 838.

¹²⁷ Cfr. González, José Juan, *Tratado de Derecho Ambiental Mexicano. Propiedad, aprovechamiento sustentable y protección de los recursos naturales, op., cit.*, pp. 119-121.

¹²⁸ Código Civil Federal., *op., cit.*, artículos 933-937.

¹²⁹ González, José Juan, *Tratado de Derecho Ambiental Mexicano. Propiedad, aprovechamiento sustentable y protección de los recursos naturales, op., cit.*, p. 119.

2.4.3. Ley Federal de Derechos.

Dentro del marco jurídico que regula el uso y aprovechamiento del agua, es preciso señalar a la Ley Federal de Derechos (LFD), la cual establece los derechos por uso o aprovechamiento de los bienes nacionales de dominio público, los cuales deben ser pagados.¹³⁰ La LFD establece que:

Están obligadas al pago del derecho sobre agua, las personas físicas y morales que usen, exploten o aprovechen aguas nacionales, bien sea de hecho o al amparo de títulos de asignación, concesión, autorización o permiso, otorgados por el Gobierno Federal, de acuerdo con la zona de disponibilidad de agua en que se efectúe su extracción.¹³¹

La LFD establece en su artículo 223 las cuotas establecidas para la explotación, uso o aprovechamiento que el usuario pagará por derecho sobre las aguas extraídas. Las cuotas son fijadas de acuerdo con el uso, zona de disponibilidad, fuente de agua superficial o subterránea o volumen extraído del vital líquido, cabe resaltar que el único uso del agua que será sujeto de exención del pago será el uso agrícola.¹³²

Como se puede observar en el cuadro 2.2, el pago por los derechos adquiridos por el agua a través de la concesión o la asignación y por la descarga de agua residual a cuerpos de aguas nacionales han tenido un aumento considerable durante la última década, sin embargo, en lo referente a la recaudación no se destina un rubro para la conservación del recurso vital.¹³³

¹³⁰ Ley Federal de Derechos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1981; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de diciembre de 2019, artículo 1°.

¹³¹ *Ibidem*, artículo 222.

¹³² Acuerdo por el que se dan a conocer las zonas de disponibilidad que corresponden a las cuencas y acuíferos del país para el ejercicio fiscal 2020, en términos del último párrafo del artículo 231 de la Ley Federal de Derechos vigente, disponible en <<https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590912&fecha=31/03/2020>>.

¹³³ Para el caso del pago por extracción, uso, aprovechamiento al amparo de títulos de concesión o asignación establecidos en los artículos 222 y 223 de la LFD. En lo referente a la uso o aprovechamiento de cuerpos de descarga de aguas residuales, se aplicará lo establecido en el Capítulo XIV de la LFD, relativo a Derecho de uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos de aguas residuales. Por otro lado, en la LAN se establece en el artículo 112 y 112 BIS lo relativo al pago de cuotas por distintos servicios y derechos por el uso, explotación y aprovechamiento de aguas y de cuerpos receptores.

Cuadro 2.2. Recaudación de la CONAGUA por el cobro de derechos, aprovechamientos y otros conceptos. (millones de pesos a precios constantes de 2019).

Concepto	2010	2015	2019
Uso o aprovechamiento de aguas nacionales	11,152.00	12,553.89	13,451.22
Uso de cuerpo receptor	313.85	1,372.71	1,964.20

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CONAGUA. 2019. Subdirección General de Administración del Agua y la Coordinación General de Recaudación y Fiscalización disponible en: <http://sina.conagua.gob.mx/sina/tema.php?tema=recaudacion&ver=reporte&o=0&n=nacional>.

Con base en el cuadro anterior, la aplicación de los instrumentos económicos para la gestión del agua, si bien han representado una recaudación significativa, como se observa en el cuadro 2.2, se ha dejado fuera el pago para la conservación ambiental; es decir, un pago exclusivo para la conservación del recurso y no solamente para su explotación y contaminación.

2.4.4. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En lo que respecta a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) de acuerdo con su artículo 1° es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.¹³⁴

La LGEEPA en materia de agua atiende dos esenciales preceptos para la protección y conservación de las aguas, el primero de ellos es establecer las normas que regulan el aprovechamiento sustentable del agua y, el segundo, la protección de las aguas que regulan la prevención y control de la contaminación de los cuerpos de aguas nacionales.

¹³⁴ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de junio de 2018, artículo 1°.

Respecto al aprovechamiento sustentable del agua en el título tercero artículo 88 de la ley en comento, establece que corresponde al Estado y a la sociedad la protección de los ecosistemas acuáticos para mantener en equilibrio el ciclo hidrológico debido a su relevancia en la conservación de los recursos hídricos.¹³⁵

Los criterios para el aprovechamiento sustentable establecidos en el artículo 88 permean el artículo 89 de la LGEEPA, el cual establece que los criterios de sustentabilidad serán considerados en:

- a) En la formulación e integración del Programa Nacional Hidráulico.
- b) En el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para el aprovechamiento de recursos naturales, para llevar a cabo actividades que afecten o puedan afectar el ciclo hidrológico y para la desviación o extracción de aguas de propiedad nacional.
- c) El establecimiento de zonas reglamentadas, de veda o de reserva.
- d) Las suspensiones o revocaciones de permisos, autorizaciones, concesiones o asignaciones otorgados en los casos que dañen los recursos hidráulicos nacionales o que afecten el equilibrio ecológico.
- e) En las prácticas de los diferentes sectores productivos que afecten la calidad del agua superficial y subterránea.¹³⁶

Con base en lo anterior, en materia de aprovechamiento sustentable del agua consideramos que, si bien, por un lado la LGEEPA ofrece un marco robusto de regulación para el aprovechamiento de las aguas superficiales y subterráneas con criterios sustentables, por otro lado, la LGBN, el CCF y la LFD generan una aplicación dispersa del marco jurídico para la regulación del aprovechamiento de las aguas; ya que, en lo establecido los ordenamientos antes citados no aplican el principio de sustentabilidad, hecho que fomenta el fortalecimiento del carácter mercantil del uso y aprovechamiento de los recursos hídricos.

Respecto a la regulación para la prevención y control de la contaminación de los cuerpos de aguas nacionales, la LGEEPA se concibe como un ordenamiento que auxilia a la LAN en materia de conservación de la calidad de los recursos hídricos; ya que, la LGEEPA se ocupa de este tema en el capítulo III de su título cuarto.

¹³⁵ *Ibidem.*, artículo 88.

¹³⁶ *Ibid.*, artículo 89.

En este contexto, el artículo 117 establece que, prevenir y controlar la contaminación del agua es fundamental para evitar que se reduzca su disponibilidad y proteger los ecosistemas del país. Este artículo establece que corresponde al Estado y a la sociedad prevenir la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas; además, obliga a los usuarios a realizar el tratamiento de sus aguas residuales si así lo requieren antes de ser descargadas con la finalidad mantener el equilibrio de los ecosistemas.¹³⁷

Por otro lado, el artículo 118 establece la relevancia de las Normas Oficiales Mexicanas (NOMs)¹³⁸ para la regulación de la contaminación en los recursos hídricos y así evitar daños a la salud pública. Sin embargo, aunque se establezca la relevancia de la formulación de NOMs para el tratamiento de agua para consumo humano y tratamiento residual, no hace énfasis en lo crucial de actualizar y regionalizar estos estándares de contaminación de acuerdo con la capacidad de dilución o asimilación de los cuerpos receptores de descarga de aguas residuales.¹³⁹

2.4.5. Ley de Aguas Nacionales.

La Ley de Aguas Nacionales (LAN) es reglamentaria del artículo 27 en materia de aguas continentales y tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas, así como su distribución y control, la preservación de su cantidad y calidad para lograr un desarrollo integral y sustentable.¹⁴⁰

¹³⁷ *Ibid.* artículo 117.

¹³⁸ El artículo 119 de la LGEEPA establece que la SEMARNAT expedirá las NOMs que se requieran para controlar la contaminación de las aguas nacionales.

¹³⁹ Al respecto la Ley de Infraestructura de la Calidad sí hace explícita la relevancia de mantener actualizada la información de las NOMs por parte de las secretarías que son autoridades normalizadoras, así, al momento de la actualización es necesario un análisis sistemático del estándar que mantendrá la información actualizada del estado que guarda el receptor de agua residual.

¹⁴⁰ Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 1992; última reforma publicada en el DOF el 6 de enero de 2020, artículo 1°. La variable ambiental fue introducida principalmente por la promulgación de la LGEEPA en 1988; en este contexto, la CONAGUA se creó en 1989 con la finalidad de avanzar en el uso eficiente del agua para un desarrollo sostenible *Cfr.* Domínguez, Judith, *La política del agua en México a través de sus instituciones 1917-2020*, El Colegio de México, Ciudad de México, 2018, p. 71.

En 2004 la LAN sería reformada para implementar la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH). Este enfoque persigue la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos relacionados con éstos, con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente y sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales.¹⁴¹

De lo anterior podemos desprender que la promulgación de la LAN persigue dos elementos clave para cumplir su objetivo, el primero de ellos es garantizar el uso y aprovechamiento de las aguas por parte de particulares y el segundo es establecer zonas que pretenden asegurar la protección y conservación de las aguas nacionales.¹⁴²

Desde la perspectiva administrativa-patrimonial de la gestión del agua, las aguas de propiedad nacional son de carácter público, inalienables e imprescriptibles y los particulares pueden explotarlas, usarlas o aprovecharlas solicitando una concesión.¹⁴³

En este contexto, la LAN en su artículo 16 establece las reglas y condiciones para que se lleve a cabo el otorgamiento de las concesiones para uso, aprovechamiento y explotación de las aguas nacionales de acuerdo con lo establecido en el párrafo sexto del artículo 27 de la CPEUM.

¹⁴¹ *Ibidem.*, Artículo 3°, fracción XXIX.

¹⁴² Estos elementos los encontramos en lo referente a los principios de la política hídrica, establecidos en el título tercero, artículo 14 BIS 5 de la LAN. En este contexto, la política hídrica persigue precisamente el carácter ambiental, la relevancia social, la importancia económica y de seguridad nacional que emanan de la constitución política respecto al desarrollo nacional sustentable mediante el aprovechamiento de los recursos naturales. Es por lo que, la política hídrica, con base en la GIRH, se asegurará que las concesiones y asignaciones de agua estén fundamentadas en la disponibilidad efectiva del recurso e instrumentará mecanismos para mantener o reestablecer el equilibrio hidrológico en las cuencas hidrológicas del país y el de los ecosistemas vitales para el agua. Por lo tanto, el carácter ambiental juega un papel esencial en el otorgamiento de concesiones para el uso y aprovechamiento de las aguas continentales; sin embargo, pocas veces se toma en cuenta este principio a la hora de otorgar una concesión.

¹⁴³ Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de "la Comisión" o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, a las personas físicas o morales de carácter público y privado *en* Ley de Aguas Nacionales, *op. cit.* artículo 3°, fracción XIII.

Por otro lado, es en el artículo 20 de la LAN donde se establece que la explotación, uso o aprovechamiento de aguas se realizará mediante concesión, misma que será otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la Comisión o por medio de los Organismos de Cuenca, cuando así les competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que dispone esta Ley y su reglamento. En este contexto, las concesiones y asignaciones se otorgarán después de considerar a las partes involucradas, y el costo económico y ambiental.¹⁴⁴

Cabe resaltar que la temporalidad de las concesiones o asignaciones está supeditada a lo establecido en los artículos 24 y 25 de la LAN, estos hacen referencia a que la duración de la concesión no debe ser menor a cinco años y no mayor a treinta años, por lo que el uso, aprovechamiento y explotación de los niveles de agua concesionados acontece justo después del otorgamiento de la concesión y no debe sobrepasar esa temporalidad.

La concesión o asignación se puede suspender de acuerdo con el artículo 29 BIS 2 de la LAN, donde se establece que se suspenderá la concesión al momento de no cubrir los pagos por el uso o aprovechamiento, obstaculizar las acciones de inspección, medición o verificación por las autoridades competentes y descargar aguas residuales que no cumplan con los estándares mínimos en la cantidad de contaminantes de acuerdo con lo establecido en las NOMs en la materia.

La LAN establece en su título sexto los usos a los que pueden destinarse las aguas nacionales, siendo estos: público urbano, uso agrícola, uso de generación de energía y actividades productivas.¹⁴⁵

¹⁴⁴ *Ibidem.*, artículo 20.

¹⁴⁵ De acuerdo con datos estadísticos para el agua en México del total del volumen concesionado para 2017, el uso agrícola representa el 76%, el abastecimiento público el 14.4%, el uso industrial el 4.9% y energía eléctrica, excluyendo hidroelectricidad, el 4.7% *Cfr.* Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del Agua en México, edición 2018, op., cit.*, p. 76. Los usos del agua se clasifican en consuntivos; aquel que en el proceso de su utilización se registra una diferenciación entre lo extraído y lo descargado, y no consuntivo; aquel que durante la actividad no modifica el volumen extraído y descargado.

Los usos del agua están estrictamente relacionados con la explotación y la conservación del agua; ya que, el otorgamiento de concesiones, desde la óptica normativa, estas deben otorgarse de acuerdo con lo que establecen los artículos 20, 38, 39 y 39 BIS de la LAN.

Para la protección y conservación del agua, la LAN define a las zonas de reserva, como las áreas donde se establecen limitaciones de la explotación, con la finalidad de preservar y restaurar los recursos hídricos de acuíferos y cuencas hidrológicas.¹⁴⁶ De acuerdo con el artículo 38 de esta Ley, se decreta la zona de reserva al definir que habrá riesgo irreversible de daño a los ecosistemas conjuntos al explotar los recursos hídricos y esto se conocerá a través de estudios técnicos que determinen que se está afectando el equilibrio ecológico.¹⁴⁷

Otro instrumento para la conservación establecido en la LAN es el decreto del Ejecutivo Federal para establecer zonas reglamentadas. En este instrumento se especifica que los recursos hídricos en esa zona requieren un manejo hídrico específico.¹⁴⁸ Este mecanismo, de carácter preventivo, fijará los volúmenes de extracción, uso y descarga; además de establecer límites y modalidades a las concesiones y asignaciones, de acuerdo con el estado en cantidad de los recursos en la región hidrológica.¹⁴⁹

Por otro lado, el instrumento de protección y conservación de los recursos hídricos más restrictivo es la zona de veda. Se trata de áreas donde, mediante decreto del Ejecutivo Federal no se autoriza el aprovechamiento del agua.¹⁵⁰ Es en el artículo 39 BIS donde se establece que, en casos de sobreexplotación, escasez o contaminación de los recursos hídricos se decretará el establecimiento de zona de veda y con ello evitar el otorgar más concesiones.¹⁵¹

¹⁴⁶ Ley de Aguas Nacionales, *op., cit.* Artículo 3°, fracción LXIV.

¹⁴⁷ *Ibidem.*, artículo 38.

¹⁴⁸ *Ibid.*, artículo 3°, fracción LXIII.

¹⁴⁹ *Ibid.*, artículo 39.

¹⁵⁰ *Ibid.*, artículo. 3°, fracción LXV.

¹⁵¹ *Ibid.*, artículo 39 BIS, fracción I y II.

2.4.6. Las Normas Oficiales Mexicanas.

La utilización de las aguas nacionales a través de las modalidades establecidas en la legislación correspondiente para los usos especificados en la LAN tendrán una regulación particular a través de estándares de calidad. De acuerdo con lo establecido en las NOMs y la LGEEPA, la contaminación de cuerpos de aguas es consecuencia directa del uso y aprovechamiento de las aguas continentales además del vertido de aguas residuales sin previo tratamiento.

Las NOMs conforme a la Ley de Infraestructura de la Calidad, son regulaciones técnicas de observancia obligatoria; ya que, se consideran como reglamentos técnicos o medidas sanitarias o fitosanitarias.¹⁵² Las NOMs en materia de conservación, seguridad y calidad en el uso y aprovechamiento de las aguas nacionales se esquematizan en el siguiente cuadro.

Cuadro. 2.3. Normas Oficiales Mexicanas en materia de regulación de contaminación del agua.

Institución	Norma Oficial Mexicana
SEMARNAT	NOM-001-Semarnat-1996. Límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales.
	NOM-002-Semarnat-1996. Límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal.
	NOM-003-Semarnat-1997. Límites máximos permisibles de contaminantes para las aguas residuales tratadas que se reúsen en servicios al público.
CONAGUA	NOM-001-Conagua-2011. Sistemas de agua potable, toma domiciliaria y alcantarillado sanitario.
	NOM-011-Conagua-2015. Conservación del recurso agua. Especificaciones y método para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales.

¹⁵² Ley de Infraestructura de la Calidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de julio de 2020, artículo 4, fracción XVI.

Secretaría de Salud	NOM -127-SSA 1-1994. Salud ambiental. Agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización.
	NOM-179-SSA1-1998. Vigilancia y evaluación del control de calidad del agua potable en redes.

Fuente: Elaboración a partir de Diario Oficial de la Federación.

El cuadro 2.3, referente a las NOMs, esquematiza diferentes estándares que tanto usuarios como autoridades del agua deben cumplir y hacer cumplir para el uso y aprovechamiento del agua. Sin embargo, el deterioro en la calidad de los diferentes cuerpos de agua nacionales es consecuencia directa de la deficiente vigilancia y seguimiento de estos instrumentos de regulación para los diferentes usos establecidos en la LAN.¹⁵³

Derivado de lo anterior, podemos concluir que el marco que regula el aprovechamiento de las aguas nacionales de carácter continental valora la explotación y no la conservación, aun contando con instrumentos para ese objetivo. Por lo tanto, la legislación aplicable al uso y aprovechamiento de las aguas continentales se manejan bajo el principio de explotación y utilización de las aguas sin ningún contenido ambiental; por otro lado, el elemento que no se refleja en la conservación del vital líquido son los mecanismos de vigilancia para la correcta aplicación de las leyes secundarias abordadas en este acápite.

¹⁵³ Castillo, Ignacio, "La calidad del agua y saneamiento" en Jacobo Villa *et al*, *La gestión del agua en México. Los retos para el desarrollo sustentable*, UAM Iztapalapa/Juan Pablos Editores, México, 2004, p. 260-261.

2.5. La participación social en el marco normativo ambiental e hídrico.

En México las aguas continentales han sido reguladas desde dos perspectivas; “la primera desde el derecho administrativo donde se discute el régimen patrimonial de las aguas, los actos jurídicos que existen para la explotación, uso, aprovechamiento y distribución del agua, y la segunda, desde el derecho ambiental, la cual concibe a las aguas como un recurso natural y vital para la subsistencia del ecosistema”.¹⁵⁴

El enfoque administrativo ha predominado históricamente. Esta postura ha fomentado el deterioro en la calidad de los diferentes cuerpos de aguas nacionales; ya que, se concibe al agua como un recurso apropiable, aprovechable, pero no objeto de protección; por lo tanto, es primordial fortalecer la lógica ambiental de la gestión del agua.

Carmona argumenta que “el estudio de las aguas continentales desde la óptica de lo ambiental no excluye el régimen patrimonial, [...] la discusión sobre las aguas conlleva al análisis del derecho de propiedad; ya que, establece las modalidades para la explotación y uso de los recursos hídricos”.¹⁵⁵ La aportación del derecho ambiental en materia de gestión son los principios ambientales para asegurar su protección y conservación por su relevancia ecosistémica.

En este sentido, consideramos que, si no se atiende el carácter ambiental del agua, se convertirá en un factor limitante para la salud humana, la producción de alimentos y el desarrollo económico, porque el agua es esencial para el desarrollo de la vida en el planeta. Por lo tanto, la relevancia de la participación en la gestión del agua radica en el desarrollo, inclusión y fortalecimiento de las instituciones, como “las asociaciones de usuarios de agua, organizaciones de gestión de las cuencas hidrográficas, y otras entidades relacionadas”.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Nava, Cesar, “Comentarios al artículo 27 Constitucional en materia de aguas”, en Emilio O. Rabasa (coord.) *La Constitución y el medio ambiente*, Ciudad de México, IJ/UNAM, 2007, p. 170.

¹⁵⁵ Carmona, María del Carmen Lara, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, UNAM/IJ, 2003, p. 5.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

2.5.1. *La participación social en la gestión ambiental.*

Para que la participación social sea incluida en el uso, aprovechamiento, explotación, preservación y manejo de los recursos hídricos es menester que se generen las herramientas para el acceso a la información y el acceso a la justicia ambiental. La participación ciudadana en materia ambiental la define Nava como:

Un instrumento que tiene por objeto la vigilancia y monitoreo de las acciones que puedan causar un desequilibrio al ambiente y que comprende tanto el medio natural, el medio construido, la salud, el bienestar y la calidad de vida de los seres humanos que forman parte del ecosistema.¹⁵⁷

Así, la participación social en la gestión ambiental y en particular en lo referente a los recursos hídricos, resulta necesaria para acompañar la correcta consecución de la política hídrica y transformar la forma en la que se aplican los instrumentos de protección y regulación para la conservación del agua.

Para esquematizar este argumento es necesario abordar los principales ordenamientos que establecen disposiciones referentes a la participación social en materia ambiental.

2.5.2. *Ley de Planeación.*

La Ley de Planeación en su artículo 1º, fracción IV, establece las bases para “promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales correspondientes”, y en su artículo 20 especifica que, “en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.”¹⁵⁸

¹⁵⁷ Nava, Cesar, *Ciencia, Ambiente y Derecho*, 1ª edición, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 626, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2012, p. 280.

¹⁵⁸ Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de febrero de 2018.

2.5.3. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

La LGEEPA establece en su artículo 157 que el Gobierno Federal es el encargado de promover la participación de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de los recursos naturales.¹⁵⁹ En el artículo 158, la LGEEPA puntualiza que la SEMARNAT convocará en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática a “las organizaciones obreras y empresariales, de campesinos, comunidades y pueblos indígenas, instituciones educativas, investigadores, organizaciones sociales para efectos del artículo 157”.¹⁶⁰

De acuerdo con González, la otra forma mediante la cual se ha reconocido el derecho a la participación social en materia ambiental “es a través del instrumento ambiental de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)”,¹⁶¹ establecido en el artículo 34 de la LGEEPA, el cual establece que:

Una vez que la Secretaría reciba una manifestación de impacto ambiental e integre el expediente a que se refiere el artículo 35, pondrá ésta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona.¹⁶²

En este sentido, la EIA es un instrumento que impulsa el principio de participación ciudadana, de modo que responde a la obligación que tiene el Estado de preservar, restaurar, conservar y proteger el medio ambiente e informar a los ciudadanos de los proyectos que tengan un impacto socioambiental.

Bajo este contexto, el reconocimiento de la participación social en la EIA se da solo cuando se solicita una autorización en materia de impacto ambiental y se limita entonces a lo establecido en la fracción I del artículo 28 de la LGEEPA y al inciso a) del artículo 5 del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental, referente a obras hidráulicas.

¹⁵⁹ Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de junio de 2018, artículo 157.

¹⁶⁰ *Ibidem.* artículo 158.

¹⁶¹ González, José Juan, *Tratado de Derecho Ambiental. Las instituciones fundamentales del derecho ambiental, op., cit.*, p. 296.

¹⁶² Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, *op., cit.*, artículo 34.

2.5.4. *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.*

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable establece en la fracción XXX del artículo 3 que es objetivo de esta ley desarrollar y fortalecer la capacidad institucional en un esquema de descentralización, desconcentración, coordinación, concurrencia y participación social, este objetivo se ve fortalecido con lo que puntualiza esta Ley en su artículo 147 donde especifica que el Ejecutivo promoverá la participación de la sociedad en la planeación, diseño, aplicación y evaluación de los programas e instrumentos de la política forestal con base en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y garantizar en todo momento la participación de la sociedad civil.¹⁶³

2.5.5. *Ley General de Vida Silvestre.*

La Ley General de Vida Silvestre en materia de participación, establece en su artículo 10 y artículo 15 que corresponde a la SEMARNAT y a los gobiernos en sus tres niveles coordinar a la participación social en las actividades para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre que estén dentro del ámbito de su competencia.¹⁶⁴

Bajo este panorama, la participación social es fundamental para comprender la relación causal entre sociedad civil y Estado; ya que, se considera una de las dimensiones de la acción social.

Ejemplo de lo anterior referido son las consultas ciudadanas que realizan los gobiernos para la implementación de una política pública. Por tal motivo, con la participación de los actores de la sociedad se busca incrementar la legitimidad del proceso de decisiones al proponer un mecanismo de descentralización popular en toma las decisiones.

¹⁶³ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de junio de 2018.

¹⁶⁴ Ley General de Vida Silvestre, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio del 2000, última reforma publicada el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 2018.

2.6. La participación social en la gestión del agua.

La participación social debe tomarse en cuenta como un instrumento que promueve la exigencia de abrir las estructuras políticas a estadios más democráticos en donde las personas interesadas se involucren en la gestión del agua con mecanismos eficientes y que fortalezcan la regulación y protección participativa del recurso.

2.6.1. Ley de Aguas Nacionales.

La LAN de 1992 y su reforma del 2004 aún con sus deficiencias en materia de participación social estableció los primeros indicios para la inclusión de la sociedad interesada en la gestión del agua y consolidó la estructura institucional centralizada que hoy conocemos. Al respecto, Ortiz argumenta que:

[L]a Ley de Aguas Nacionales, que originalmente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992, y al principio contaba con 124 artículos, fue sustancialmente cambiada casi en su totalidad en la versión puesta en vigor en el 2004, ya que fueron reformados 114 artículos, adicionados 66 artículos y derogados 2 artículos.¹⁶⁵

En la LAN del 2004 se fortaleció el carácter normativo y operativo de los Consejos de Cuenca, pero, también, se crearon los Organismos de Cuenca. Los Organismos de Cuenca se establecerían como la autoridad regional del agua relegando a un plano periférico a los Consejos de Cuenca, lo que ha dificultado el correcto funcionamiento de este mecanismo de participación social.

2.6.2. Autoridades en la gestión del agua y su influencia en la participación social.

Al retomar el objetivo de la LAN, referente a la regulación de la explotación y aprovechamiento dentro de los diferentes usos del agua, así como su distribución, control y pago de derechos que indirectamente promueven la preservación de su cantidad y calidad, se coincide en que, para llevar a cabo este objetivo es necesario definir las facultades e influencia en materia de participación que tienen las autoridades para la gestión del agua.

¹⁶⁵ Ortiz, Gustavo, "Evolución y perspectivas del marco jurídico del agua: nuevos retos y oportunidades para la gestión integrada del recurso hídrico" en Emilio O. Rabasa y Carol Arriaga, *Agua: aspectos constitucionales*, Ciudad de México, UNAM/IIJ, 2008, p. 29.

De acuerdo con el artículo 5° de la LAN, fracción I el Ejecutivo Federal, será el encargado de “coordinar la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos, a partir de la organización del territorio nacional por cuenca hidrológica o por región hidrológica”.¹⁶⁶ En este contexto, corresponde al Ejecutivo Federal, impulsar la correcta participación de los interesados en la gestión de los recursos hídricos a través de los principios de la planeación democrática.

En el artículo 9° de la LAN, se establece que la CONAGUA es la autoridad en materia hídrica con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación. La CONAGUA tiene injerencia en la implementación de la GIRH, en la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.¹⁶⁷ Por lo tanto, el establecer mecanismos para la inclusión de la participación social es una de las principales tareas de la CONAGUA en concordancia con los Consejos de Cuenca.

Consideramos relevante resaltar que hay ámbitos en los cuales existen contradicciones en torno a la participación, estos se dan en la fracción XXVIII del artículo 9° de la LAN donde se establece que la CONAGUA:

[C]on el concurso de los Consejos de Cuenca y Organismos de Cuenca, [definirán] los montos recomendables para el cobro de derechos de agua y tarifas de cuenca, incluyendo el cobro por extracción de aguas nacionales, descarga de aguas residuales y servicios ambientales vinculados con el agua y su gestión.¹⁶⁸

Sin embargo, los montos establecidos en la LFD no contemplan el criterio de participación de los Consejos de Cuenca en ese rubro; ya que, las cuotas son fijadas de acuerdo con el uso, zona de disponibilidad, fuente de agua superficial o subterránea y volumen concesionado. Es en la fracción XXIX del artículo 9° donde se establece que la CONAGUA ejercerá atribuciones en materia fiscal, las contribuciones por el aprovechamiento de los recursos hídricos, en la LFD no se da cuenta de este precepto.

¹⁶⁶ Ley de Aguas Nacionales, *op. cit.*, art. 5, fracción I.

¹⁶⁷ *Ibidem.* Art. 9.

¹⁶⁸ *Ibid.* Art. 9, fracción XXVIII.

Por otro lado, a la SEMARNAT le corresponde proponer la política hídrica¹⁶⁹ y de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) artículo 32 BIS, administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional para el mejoramiento de la calidad del agua.¹⁷⁰

En este contexto, la LAN no confiere mayores atribuciones a la SEMARNAT en materia de inclusión de la participación social para la gestión del agua en los cuerpos de agua superficial nombrados por la LOAPF.

Otro de los actores con injerencia en la participación en materia de gestión del agua es el Organismo de Cuenca, los cuales son unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo y que representan a la CONAGUA como autoridad del agua en cada una de las 13 regiones hidrológico-administrativas en las cuales se divide el territorio nacional.¹⁷¹

El Organismo de Cuenca como representante de la autoridad del agua en el escenario regional, tiene la atribución de “expedir los títulos de concesión, asignación o permisos de descarga y de construcción, reconocer derechos y operar el Registro Público de Derechos de Agua en su ámbito geográfico de acción”.¹⁷² Este organismo depende principalmente de la CONAGUA; ya que, el director de la CONAGUA es quien propone al director del Organismo de Cuenca.

¹⁶⁹ *Ibid.* Artículo, 8, fracción I.

¹⁷⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de enero de 2020, artículo, 32 BIS, fracciones XXIV, XXV, XXVI.

¹⁷¹ Ley de Aguas Nacionales, *op.*, *cit.*, artículo 12 BIS I.

¹⁷² *Ibid.* Art. 12 BIS 6, fracción XIII. Esto se interpreta como duplicidad de atribuciones, donde la CONAGUA delega esa responsabilidad a un organismo de carácter regional, la otorgación de concesión sólo será obligada de conocer la CONAGUA cuando la fuente, sea superficial o subterránea, sea compartida por dos regiones hidrológico-administrativas o de carácter transfronterizo si no se cumple ese supuesto, el Organismo de Cuenca podrá expedir el título de concesión.

Así, los Organismos de Cuenca mantendrán una estrecha relación de cooperación e intercambio de información con los Consejos de Cuenca para dirigir desde lo local y regional la gestión del agua, atendiendo a su ubicación geográfica en donde se establezcan para garantizar la congruencia con la política hídrica nacional.¹⁷³

En este contexto, la coordinación entre Organismos de Cuenca y los Consejos de Cuenca se establece en el artículo 12 BIS 6 de la LAN. Esta coordinación promueve el uso eficiente del agua para su conservación, fomenta el respeto por el ciclo hidrológico, impulsa la cultura del agua y genera herramientas para la protección del agua como un recurso vital, escaso y de valor social, ambiental y económico.

2.6.3. La participación social en los consejos de cuenca.

De acuerdo con el artículo 13 de la LAN, los Consejos de Cuenca, son órganos colegiados de integración mixta, son la instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría en torno a la política hídrica.¹⁷⁴

Los Consejos de Cuenca como mecanismo de participación incorporado en la LAN de 1992 han mostrado limitantes al momento de ejercer sus atribuciones en la materia. Este escenario se acentuó al establecer un catálogo más amplio de atribuciones en la reforma a la LAN en el 2004. Así, en la actualidad, las atribuciones en materia de participación no se han ejercido a causa de lo hermético que es el régimen de uso y aprovechamiento de las aguas nacionales.

Derivado de la hermeticidad de la aplicación de legislación en materia de uso y aprovechamiento de las aguas nacionales en actividades productivas, la participación dentro del Consejo de Cuenca no se centra en poner en discusión temas relevantes como lo son el cómo tener acceso al agua, satisfacer las necesidades domésticas, tomar en cuenta las necesidades ambientales y asegurar su protección y conservación de manera sustentable.

¹⁷³ *Ibidem.*, artículo 12 BIS 4.

¹⁷⁴ *Ibid.*, artículo 13.

Ante el planteamiento anterior, una de las dificultades para ejercer la participación social en el Consejo de Cuenca es por la estructura organizacional de los Consejos de Cuenca. Esta estructura se encuentra establecida en el artículo 13 BIS y puntualiza que “cada Consejo de Cuenca contará con un presidente, un secretario técnico y vocales, con voz y voto, que representen a los tres órdenes de gobierno, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad” ¹⁷⁵, tal como se observa en el cuadro 2.4. En este sentido, los Consejos de Cuenca se establecen en el territorio nacional por cada cuenca hidrológica o grupo de cuencas en donde la CONAGUA así lo avale.¹⁷⁶

Cuadro 2.4. Estructura de los Consejos de Cuenca.

Vocales	Proporción de Representación
Representantes del Gobierno Federal	Los que resulten conforme a la Fracción IV del Artículo 13 BIS 2
Representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica	Cuando más 35%
Representantes de Usuarios en diferentes usos y Organizaciones Ciudadanas o No Gubernamentales	Al menos 50%

Fuente: Ley de Aguas Nacionales. Artículo 13 BIS.

De acuerdo con el cuadro 2.4, la LAN establece que mediante la organización planteada en el artículo 13 BIS la participación ciudadana será eficaz en la resolución de los problemas que encierra la gestión del agua en su conjunto como y particularmente en la verificación y vigilancia de la calidad del agua que es vertida a los cuerpos de aguas nacionales al concretarse la descentralización en la gestión hídrica.

Empero, si bien es cierto que los representantes de usuarios y organizaciones ciudadanas representan el 50% de la representación, es también cierto que los actores que participan como vocales ante el Consejo de Cuenca son acreditados por la CONAGUA a través del Organismo de Cuenca, hecho que limita la horizontalidad de la participación y fomenta una participación coaccionada a los intereses que representa la CONAGUA.

¹⁷⁵ Ley de Aguas Nacionales, *op. cit.*, artículo 13 BIS.

¹⁷⁶ *Ibidem*. Artículo 13 BIS I.

Aunado a lo anterior, recuperamos el argumento de Castelán donde sostiene que los consejos de cuenca no han terminado de consolidarse como un mecanismo determinante en la gestión del agua¹⁷⁷ debido a que la gestión del agua arrastra una tendencia histórica de centralización, por lo tanto, esta tendencia obstaculiza la injerencia de los Consejos de Cuenca en materia de gestión del agua.

Por tal motivo, la descentralización de la gestión del agua a través de los Consejos de Cuenca es un proceso que no termina por asentarse en el imaginario colectivo de la gestión del agua, debido a profundas contradicciones normativas e institucionales que dejan fuera de la formulación e implementación de la política hídrica del Estado a los Consejos de Cuenca, al respecto, Domínguez hace explícito que:

La experiencia de los Consejos de Cuenca, tal como los configura la actual LAN, es diversa [...] el éxito de esta participación institucionalizada por la ley es diferente según la región. La delimitación territorial de los Consejos de Cuenca ha sido objeto de críticas pues su existencia no se corresponde con los 13 Organismos de Cuenca; la dimensión territorial de algunos excede la de las entidades federativas y es muy dudosa la representación de los sectores mencionados donde no se cuenta con reglas claras sobre la proporcionalidad que estos tienen en las decisiones.¹⁷⁸

De acuerdo con lo anterior, el Consejo de Cuenca como mecanismo para la participación social en la política hídrica está establecido en una lógica vertical que reproduce la toma de decisiones de arriba hacia abajo y cuyas acciones generalmente responden a los intereses de los sectores productivos o de autoridades superiores.

Resulta relevante mencionar que se encuentran establecidos Consejos de Cuenca que abarcan territorios estatales donde los proyectos políticos son distintos y donde la voluntad política es un obstáculo más para llegar a acuerdos en torno a la gestión del agua aunado a la problemática que el territorio excede su abordaje operativo.

¹⁷⁷ Castelán, Enrique, "Los Consejos de Cuenca en México", en Phillipus Wester *et al.* (Coords.) *Asignación, Productividad y Manejo de Recursos Hídricos en Cuencas*, México, 2000, disponible en <<<http://publications.iwmi.org/pdf/H026628.pdf>>>, p. 6.

¹⁷⁸ Domínguez, Judith, *La política del agua en México a través de sus instituciones 1917-2017*, op., cit., p. 226.

En el artículo 13 BIS I de la LAN se establece que el Consejo de Cuenca contará al menos con cuatro órganos para su funcionamiento:

- a) La Asamblea General de Usuarios. Integrada por representantes de usuarios y de las organizaciones de la sociedad.
- b) El Comité Directivo del Consejo de Cuenca.
- c) La Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca. Instancia encargada de darle seguimiento y evaluación a las acciones específicas que son emprendidas por el consejo de cuenca.
- d) La Gerencia Operativa. Se encarga de las funciones administrativas, jurídicas y de carácter técnico para la correcta operación del mecanismo.¹⁷⁹

De estos cuatro órganos se destaca que entre sus funciones se establecen las estrategias en materia de planeación dentro de la cuenca hidrológica y vigilancia de los acuerdos para el cumplimiento del plan hídrico de la cuenca.

Un elemento central para el correcto funcionamiento del consejo de cuenca a nivel local, son las comisiones de cuenca y los comités técnicos de aguas subterráneas, estas instancias son creadas para generar y desarrollar actividades a nivel acuífero. Esto coadyuva a descentralizar las funciones al interior del mismo mecanismo y fomenta la participación de sociedad interesada y académicos que fomentan la investigación a nivel subcuenca, ya sea de carácter superficial o subterráneo.

De acuerdo con el artículo 13 BIS 3 de la LAN, los Consejos de Cuenca son relevantes en la programación hídrica nacional debido a su contribución para el establecimiento de la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca o cuencas hidrológicas para un efectivo uso y aprovechamiento de los recursos hídricos por los usuarios.¹⁸⁰

Por tal motivo, entre las atribuciones del Consejo de Cuenca se encuentra la de promover la participación de las autoridades estatales y municipales, asegurar la instrumentación de los mecanismos de participación de los usuarios de la cuenca y las organizaciones de la sociedad.

¹⁷⁹ *Ibid.* Artículo 13, BIS I, letras A, B, C y D.

¹⁸⁰ *Ibid.* Artículo 13, BIS 3, frac. I.

Estas atribuciones del Consejo de Cuenca son relevantes; porque, impactan directamente en la formulación, aprobación, seguimiento, actualización y evaluación de la programación hídrica.¹⁸¹

En este sentido, como se establece en la fracción VI del artículo 13 BIS 3 de la LAN, es imprescindible instaurar herramientas que generen las condiciones para descentralizar instrumentos económicos que son esenciales para la gestión del agua y que pueden ser un apoyo necesario para la declaración de zonas reglamentadas, de veda y de reserva. Aunque en estas figuras de protección y conservación no hay participación social debido a que son establecidas por decreto presidencial; sin embargo, los estudios técnicos expedidos por el Consejo de Cuenca generarían un aporte trascendente a la hora de su establecimiento.¹⁸²

Por lo tanto, para que se cumpla con la anterior atribución, es necesario atender lo referente al acceso a la información, el cual es uno de los principales obstáculos para que la sociedad interesada pueda participar en los Consejos de Cuenca e incidir de forma oportuna y decisoria en la planeación para la gestión del agua; empero, es necesaria la interacción entre sociedad civil organizada y organismos académicos para la generación de los estudios técnicos para conocer el estado en el que se encuentran los recursos hídricos.¹⁸³

Para el cumplimiento del objetivo de los Consejos de Cuenca es necesario establecer herramientas que fomenten el establecimiento de organizaciones plurales, eficaces, participativas y democráticas; sin embargo, los Consejos de Cuenca como mecanismos de participación han reproducido limitaciones originadas en la forma en cómo se organiza dicho mecanismo y el acceso a la información. En este contexto, es necesario coordinar los esfuerzos para integrar de forma activa a los actores involucrados en las diferentes escalas en las que se reproduce la gestión del agua.

¹⁸¹ *Ibidem.*, frac. II y V.

¹⁸² *Ibidem.*, frac. VI.

¹⁸³ *Ibidem.*, frac. VIII.

2.7. Conclusiones del capítulo.

Al analizar el marco normativo para la gestión del agua dentro del desarrollo del presente capítulo, se concluye que en la actualidad en materia de participación social para la gestión hídrica sigue prevaleciendo la obstaculización en la inclusión de la participación. Esto se debe a que no todos pueden participar en la toma de decisiones y con la misma injerencia.

El régimen jurídico para el aprovechamiento del agua en México es hermético; ya que, como se planteó, se vincula con el desarrollo nacional y el régimen patrimonial. Lo anterior ha resultado en que las disposiciones relativas a su regulación para su uso, aprovechamiento y protección para su conservación se encuentre dispersa en diferentes textos legales lo que impide implementar un enfoque interdisciplinario que aborde el valor ecosistémico del recurso.

En este contexto, a lo largo del presente capítulo, se demostró que el mecanismo del Consejo de Cuenca al ejercer las atribuciones que están establecidas en la LAN no se les incluye en temas de mayor relevancia como la otorgación de títulos de concesión o dictaminación para el establecimiento de zonas de veda, zonas reglamentadas o zonas de reserva.

Consideramos necesario destacar que la participación social es invisibilizada a causa del predominio de la gestión de los recursos hídricos administrativa-patrimonial del Derecho, donde la gestión es llevada a cabo por la CONAGUA como institución designada por el ejecutivo para administrar las aguas nacionales de carácter continental y no desde la perspectiva sustentable del Derecho ambiental lo que generaría una mayor articulación con lo establecido en los instrumentos internacionales donde la participación social se erige como un instrumento esencial para la protección y conservación de los recursos naturales.

La participación concebida desde una perspectiva vertical, de arriba hacia abajo, no promueve la descentralización, sino que reproduce la centralización de la gestión del agua contradiciendo el principio ambiental de sustentabilidad dentro de la planeación democrática para el desarrollo nacional.

Consideramos necesario cuestionar la hermeticidad del régimen jurídico del agua, el cual, con sus procedimientos y obstáculos a la inclusión de la participación social, sustenta y fomenta la lógica extractiva para uso y explotación del agua dejando fuera el carácter rector de los principios de prevención y precaución.

Por lo tanto, la participación social informada se convierte en un instrumento para integrar las preocupaciones y conocimiento de la ciudadanía. Bajo este marco, la participación no es un fin, sino el medio para generar el equilibrio y la correlación de fuerza entre sociedad y gobierno y establecer los consensos necesarios para procurar el desarrollo en términos sociales, económico y medioambiental. En este contexto, es imprescindible articular las visiones entre los actores gubernamentales y los sociales con el fin de lograr la sustentabilidad en el manejo del agua.

La participación de la sociedad tiene la encomienda de formar parte de la planeación hídrica tomando como referencia y soporte a los principios del Derecho ambiental internacional contenidos en los instrumentos internacionales y en las agendas ambientales que delinearán el Derecho ambiental nacional.

Derivado del análisis e identificación de la participación social en la normatividad ambiental de carácter constitucional y secundario, consideramos que la política hídrica no cuenta con mecanismos de monitoreo social; ya que, el Consejo de Cuenca por sí sólo no ha generado las herramientas que permitan establecer un monitoreo social permanente en el sector hídrico. De establecerse un monitoreo social de carácter participativo significaría un enorme paso en la transparencia de actividades.

En este sentido, el modelo de gestión del agua a nivel nacional no ha dejado de ser centralista, debido que a la CONAGUA se le confieren atribuciones de aprobación respecto de la planeación a nivel de la cuenca, regional y estatal. Por tal motivo, consideramos que si no se transforma la forma en como participa el Consejo de Cuenca dentro de la planeación hídrica este mecanismo no dejará de ser periférico dentro de la gestión del agua actual.

Capítulo 3. La participación social a través del Consejo de Cuenca para la gestión del agua en el Valle de México.

3.1. Introducción.

El presente capítulo tiene el objetivo de identificar el papel que ha tenido la participación social en la elaboración, aprobación, seguimiento y toma de decisión en la gestión del agua en la región de la Cuenca del Valle de México; ya que, la participación social en materia de gestión del agua implica el involucramiento de actores interesados en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de los recursos hídricos regionales.

Para la resolución del objetivo formulado es imprescindible problematizar a la gestión del agua como un proceso enmarcado en el conjunto de principios e instrumentos mediante los cuales el Estado por medio de las instituciones involucradas administra y dota del recurso a la sociedad.

Por lo tanto, la gestión del agua al tratarse de un proceso multifacético diversos países han optado por un enfoque integrado que permita una gestión a nivel cuenca de los recursos hídricos.¹⁸⁴ En este contexto, el enfoque integral fomenta la administración sostenible y equilibrada del agua al coordinar la gestión del agua con los sectores y grupos de interés de carácter local.

Así, a nivel internacional y nacional la gestión integrada se sustenta en un marco legal e institucional que facilita y fomenta los roles y las responsabilidades de los diversos actores que participan en la gestión del agua.¹⁸⁵

¹⁸⁴ En este telón, a nivel internacional se encuentran la Asociación Mundial para el Agua GWP por sus siglas en inglés y la Red Internacional de Organismos de Cuenca INBO por sus siglas en inglés, organizaciones que tienen el objetivo de fortalecer, apoyar y promover la gestión integrada de los recursos hídricos a través de acciones como la investigación y proyectos que fomenten la gobernanza hídrica. Entre los países que aplican la gestión integrada de recursos hídricos se encuentran Alemania, Argentina, Brasil, China, Francia, México, Portugal, Senegal, entre otros.

¹⁸⁵ En este contexto la Asociación Mundial para el Agua, elaboró un manual en donde documenta las buenas prácticas de administradores de cuencas de todo el mundo que están integrando la gestión del agua, *cfr.* Global Water Partnership, *Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas*, GWP/INBO, Francia, 2009, disponible en <<https://www.rioc.org/IMG/pdf/RIOC_GWP_Manual_para_la_gestion_integrada.pdf>>.

Derivado de lo anterior, se planteó la siguiente pregunta ¿cuál ha sido el papel de la participación social ejercida a través del Consejo de Cuenca del Valle de México para la gestión del agua en la región?, para contestar esta cuestión en este capítulo hacemos explícito que la participación social en la gestión del agua complementa la coordinación de los esfuerzos para lograr un buen uso del agua e integra de forma activa a los actores involucrados en el proceso.

Por lo tanto, lo que se muestra en este capítulo es el análisis llevado a cabo al Consejo de Cuenca del Valle de México como mecanismo de participación social a través de cinco dimensiones, las cuales son: capacidad normativa, actores, gestión, planeación y recursos, teniendo como base el enfoque de la gobernanza.

Derivado del análisis se sostiene que para lograr la armonización de los instrumentos normativos de la política y gestión del agua en el actual contexto hídrico nacional es necesario fortalecer la participación mediante el mecanismo del Consejo de Cuenca que vincula a la sociedad con las instancias gubernamentales; ya que, en la medida en que se integre la sociedad interesada en la planeación se generarán mayores respuestas a las problemáticas relacionadas con la gestión del agua.¹⁸⁶

En el caso de la Cuenca del Valle de México la gobernanza como concepto analítico nos aportó herramientas para comprender que la reestructuración y transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad han generado una ruptura en la interacción entre los gobernados y gobernantes, dificultando la cooperación de la sociedad para formular y ejecutar los marcos que rigen la conservación de los recursos hídricos y el medio ambiente.

¹⁸⁶ De acuerdo con la GWP, los consejos de cuenca se crearon para asesorar al gobierno en materia de gestión del agua. Países como Canadá y Francia comparten una organización de gestión hídrica similar a la de México, que conlleva nivel nacional, de cuenca y subcuenca. Francia gestiona su agua a través de comités locales y comités nacionales los cuales si tienen poder de decisión en materia de fijación de precios, administración, dotación y sistemas de información de agua transparentes, mediante los cuales es posible la elaboración y aplicación de Planes Maestros para el Aprovechamiento y Gestión del Agua aplicados a cada cuenca en particular, *cfr.* Global Water Partnership, *Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas*, GWP/INBO, Francia, 2009, disponible en <<https://www.rioc.org/IMG/pdf/RIOC_GWP_Manual_para_la_gestion_integrada.pdf>>.

3.2. El Consejo de Cuenca del Valle de México.

Los Consejos de Cuenca se establecieron en la década de 1990 para coadyuvar en la administración de los recursos hídricos del país, el cual se divide en 37 regiones hidrológicas y 13 regiones hidrológico-administrativas. Asimismo, se establecieron 13 Organismos de Cuenca y 26 Consejos de Cuenca, estos últimos cuentan con el apoyo para cumplir sus funciones de los comités de cuenca (subcuenca), comités técnicos de agua subterránea (COTAS) y comités de playas limpias como formas organizativas de participación local.¹⁸⁷

Son espacios donde interactúan actores sociales y representantes de las distintas dependencias y es imprescindible considerar la pluralidad de intereses, demandas y necesidades de las personas de la cuenca. A los consejos les corresponde asegurar la participación y representatividad de instancias gubernamentales, usuarios y de las organizaciones de la sociedad civil ante la CONAGUA.

Para el análisis de este caso fue imprescindible enfatizar en la relevancia de esta zona; ya que, este consejo es la instancia de coordinación entre los tres niveles de gobierno, usuarios y sociedad civil organizada; por lo tanto, este consejo fue establecido con la finalidad de coadyuvar en el mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos de la región del Valle de México.

El Consejo de Cuenca del Valle de México se constituyó el 11 de noviembre de 1996 en términos de lo establecido en el artículo 13 de la LAN y su acta constitutiva. Este consejo tiene un ámbito territorial de actuación en una superficie de 18 229 km², de los cuales “9 950 km² corresponden a la Subcuenca del Valle de México y 6 550 Km² a la Subcuenca del Río Tula. De esta superficie, el ámbito territorial estatal se divide 45.59% corresponde al Estado de México, 43.57% al de Hidalgo, 8.15% al del Distrito Federal, y tan sólo 2.69% al de la superficie corresponde a Tlaxcala”.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Comisión Nacional de Agua, *Documentos básicos de los Consejos de Cuenca, op., cit.*, p. 59.

¹⁸⁸ Consejo de Cuenca del Valle de México, *Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Valle de México, op., cit.*, p. 7.

Su ámbito territorial abarca 121 municipios, de los cuales 39 pertenecen al estado de Hidalgo, 62 corresponden al Estado de México, 4 municipios pertenecientes al estado de Tlaxcala y las 16 alcaldías de la Ciudad de México, esto nos indica que, de acuerdo con la estructura organizacional del Consejo, los representantes de los gobiernos municipales y estatales están obligados a “promover y participar en la gestión del agua y gestión integrada de los recursos hídricos” en el ámbito territorial que les compete.¹⁸⁹

Sin embargo, la extensión de la cuenca dificulta la consecución de acuerdos porque:

- a) El Consejo es rebasado por la poca interacción entre los actores que conforman el mecanismo debido a la ausencia de instituciones que fomenten una cooperación eficaz entre los funcionarios gubernamentales de los tres niveles de gobierno y los representantes de la sociedad civil.
- b) La implementación de planes y programas no es coordinada y por lo tanto no hay un impacto positivo en su aplicación.
- c) La deficiente transmisión y recepción de la información a través de los canales de representación institucional causada por la fragmentación política que atañe a la región.
- d) La participación social débil a causa de la ausencia de un organismo regional de gestión del agua por falta de voluntad política que obstaculiza la implementación de herramientas para la gobernanza.¹⁹⁰
- e) La poca interrelación de las instancias gubernamentales representa un obstáculo para afianzar una gestión participativa de los recursos hídricos.
- f) Ausencia de instancias de carácter metropolitano¹⁹¹ que fomenten el cumplimiento de las tareas planteadas por el Consejo de Cuenca.

¹⁸⁹ Comisión Nacional de Agua, *Documentos básicos de los Consejos de Cuenca, op., cit.*, p. 59.

¹⁹⁰ Al respecto, el Consejo de Cuenca del Valle de México sólo se ha reunido en ocho ocasiones en 25 años de existencia.

¹⁹¹ Se entenderá como instancia metropolitana a la autoridad que genere acciones en beneficio de la zona metropolitana y que permita a las jurisdicciones locales trabajar en conjunto en apoyo de ciertos servicios o inversiones de beneficio común del centro de población en donde se desarrollan interacciones del centro urbano con la zona conurbada por su interrelación regional de carácter ambiental, económica y estratégica. *Cfr.* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudios Territoriales de la OCDE. Valle de México*, OCDE, 2015, disponible en

3.3. Actores del Consejo de Cuenca del Valle de México.

El Consejo de Cuenca del Valle de México se integra, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 BIS de la LAN, en el artículo 15 del Reglamento de la LAN y las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento, de vocales, representantes gubernamentales federales, estatales, municipales, representantes de usuarios y representantes de organizaciones ciudadanas. Estas figuras constituidas como actores obligados para la conformación legal del consejo de cuenca son los encargados de generar los arreglos institucionales de acuerdo con la legislación aplicable.

Por otro lado, en el artículo 13 BIS 1 de la LAN se establece que además de los representantes del Consejo de Cuenca, es necesaria la creación de órganos funcionales para que el mecanismo cumpla con su objetivo y ejerza las atribuciones conferidas de los ordenamientos legales aplicables. En este contexto, el documento donde se establecen las Reglas Generales de Integración del Consejo de Cuenca del Valle de México fundamenta la creación de estos organismos de apoyo, que son: la Asamblea General de Usuarios, la Comisión de Operación y Vigilancia, el Comité Directivo, los Grupos Especializados de Trabajo, la Gerencia Operativa, las Comisiones de Cuenca, los Comités de Cuenca (subcuenca) y los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS).

Los organismos antes señalados son los encargados de coordinar y coadyuvar en las tareas que lleven al Consejo de Cuenca a integrar de forma activa los informes y programas de gestión relacionados con el uso, aprovechamiento, distribución, cuidado, protección, reutilización de los recursos hídricos y proponer acuerdos con objetivos claros para la conservación del agua en la región.

<<<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56213/valle-de-mexico-OCDE.pdf>>>, p. 23; Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2021, artículo 3, frac. XXXVII.

De acuerdo con la información analizada, la deliberación de los objetivos y metas del Consejo de Cuenca se versan en una visión general de las problemáticas que tienen lugar en la región. En este contexto, las actas de sesiones del Consejo de Cuenca del Valle de México ofrecen una visión contradictoria con lo establecido en sus documentos normativos; ya que, estos organismos tienen la función de analizar los fenómenos hídricos respectivos a su ámbito territorial; sin embargo, este mecanismo no tiene una interacción permanente; ya que, este Consejo sólo ha llevado a cabo ocho reuniones desde su constitución en 1996.

Lo anterior tiene sustento en la solicitud de información con folio 61010001482, en donde se señala que la última reunión fue en el 2019. En este sentido, se tiene constancia de que los organismos que coadyuvan al cumplimiento de sus objetivos al Consejo de Cuenca del Valle de México son obstaculizados en su tarea de proponer alternativas de solución y formulación de programas que permitan generar acciones que constituyan una alternativa para la gestión hídrica con carácter participativo por la difícil tarea de reunirse constantemente.

En las sesiones registradas que ha llevado a cabo este mecanismo es una constante que representantes gubernamentales y usuarios sean los que tengan intervención; por lo tanto, la participación, deliberación y toma de decisiones no pasa por los representantes de organizaciones sociales. Las reuniones enmarcadas en las actas de sesión se consideran de carácter protocolarias y, de acuerdo con los parámetros de participación social plasmados en los ordenamientos normativos del Consejo, no hay punto de debate interno para que se desarrollen procesos participativos en la gestión del agua de la región. Así, establecer administraciones que involucren a los actores sociales es un fenómeno complejo de llevarse a cabo en el Consejo de Cuenca del Valle de México, pero relevante para la región.

En este sentido, al interior del Consejo de Cuenca del Valle de México, de acuerdo con la información de las actas de sesión, la participación y opinión de los representantes de las organizaciones sociales no influye, porque las propuestas son pactadas entre usuarios y gobierno, principalmente con acuerdos y figuras asociativas fuera de toda regulación interna.

Si bien es cierto que en las Reglas de Operación se establece que cada organismo tiene funciones establecidas y que deben ser ejercidas por los representantes electos para desempeñarlas, también lo es que son nulos los procedimientos de debate, intercambio de información, consensos y toma de decisiones debido al hecho de que la participación social, al interior del mecanismo, no está regulada bajo las reglas y normas gubernamentales que dan sustento al actuar del Consejo de Cuenca. Lo que, de acuerdo con Ernesto Isunza, consideramos que la participación social en estas condiciones no se encuadra en una “relación socio-estatal, en la que los actores se interrelacionan intencionalmente en normas y orientaciones democráticas”.¹⁹²

Por lo tanto, ante la inexistencia de un proceso socio-estatal para consolidar la participación social en el Consejo de Cuenca del Valle de México, resulta necesario establecer en la LAN, en su Reglamento y en las Reglas de operación y funcionamiento del mecanismo un esquema que facilite el acceso a la información e intercambio de ideas entre los involucrados en el mecanismo para establecer normas exigibles y obligatorios con procesos participativos de gestión hídrica dentro de la ley para implementar herramientas que generen el involucramiento de los actores.

En este contexto, planteamos que la representación y participación social en el Consejo de Cuenca del Valle de México es deficiente en la toma de decisiones y planeación hídrica; ya que, la participación social genera desequilibrio entre representación e intereses particulares para usar y aprovechar los recursos hídricos de la región. Por lo tanto, el establecimiento de mecanismos participativos no es viable si se obstaculiza e invisibiliza la participación de los representantes sociales, por lo que es necesario que las personas interesadas pongan a discusión de manera oportuna, entendible, accesible y transparente acuerdos que reconozcan la relevancia de la actuación social en el proceso de gestión del agua.

¹⁹² Inzunza, Enrique, *El reto de confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana*, Universidad Veracruzana, México, pp. 20-21.

De acuerdo con lo plasmado y tomando en cuenta las actas de sesión del Consejo de Cuenca del Valle de México, el escenario actual donde se desarrolla la participación social al interior del mecanismo no ha permitido el establecimiento de relaciones estables, eficientes y en igualdad de condiciones entre los actores que lo conforman. Por lo tanto, la participación de estos actores que se desarrolla en el Consejo repercute directamente en el establecimiento de procesos participativos a largo plazo.

Al analizar las estructuras normativas que emergen de la LAN, del Reglamento y de las Reglas de operación y funcionamiento del mecanismo, no establecen la conformación de herramientas que fomenten la toma de decisión de los actores involucrados en el Consejo de Cuenca en torno a la planeación y programación de acciones que generen prácticas y formas de organización social entre los mismos actores que fomenten un ejercicio participativo y democrático de la gestión del agua.

3.4. Capacidad normativa del Consejo de Cuenca del Valle de México.

Entre las principales causas por las que no se ha consolidado el Consejo de Cuenca como mecanismo de vinculación entre la sociedad y la autoridad del agua es debido a que la gestión del agua arrastra una tendencia histórica de gestión centralizada, porque el Consejo de Cuenca como mecanismo para la participación social en la política hídrica; “sigue un modelo de arriba hacia abajo, y cuyas acciones generalmente responden a los intereses de los niveles superiores”¹⁹³.

Por tal motivo, la capacidad normativa del Consejo de Cuenca del Valle de México no resulta vinculante para la gestión del agua, porque este proceso no termina por situarse en el imaginario colectivo de la sociedad debido a profundos vicios normativos que dejan fuera de la toma de decisiones a los Consejos de Cuenca y a las personas interesadas en participar dentro del proceso.

¹⁹³ Comisión Nacional de Agua, *Documentos básicos de los Consejos de Cuenca, op., cit.*, p. 59.

Como lo argumenta Ávila, en México “el agua es reconocida constitucionalmente como un bien patrimonial, regulado por el Estado, desde las fuentes de abastecimiento (ríos, manantiales, lagos, presas) hasta los sistemas de distribución en las ciudades. Su función es garantizar el usufructo privado del recurso, sin que afecte el interés público o colectivo”.¹⁹⁴

Con base en lo anterior, y lo que establece el artículo 27 constitucional, el Estado concibe el agua como un recurso estratégico y como propiedad de la nación, lo que sustenta el modelo centralista de gestión; ya que, el Estado, la CONAGUA y el Organismo de Cuenca son los únicos que pueden determinar la otorgación de concesiones para el uso y explotación de este recurso sin afectar el acceso público del agua.

La LAN establece que la administración del agua y el seguimiento de la gestión del recurso debe efectuarse a través de las instituciones encargadas para esa tarea, por lo que consideramos que la coordinación del Organismo de Cuenca, el Consejo de Cuenca, las gerencias estatales y los organismos operadores de agua municipales y comunitarios es fundamental para ejecutar acciones para una descentralización operativa con reglas claras para la actuación de estos organismos y llevar a cabo un mejor aprovechamiento del recurso.

Por otro lado, a pesar de que en la LAN y en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del consejo se establece la participación social a través de los Consejos de Cuenca, esta se encuentra relegada a las decisiones de instancias superiores como el Organismo de Cuenca. En este contexto, el Organismo de Cuenca de Aguas del Valle de México es el encargado de acreditar los procesos de gestión y manejo de los recursos hídricos en la región hidrológica del Valle de México, este organismo acentúa la no inclusión del Consejo de Cuenca en la toma de decisiones.

¹⁹⁴ Ávila, Patricia García “La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas” en Sergio Vargas, Denise Soares (et al) *La Gestión de los recursos hídricos, realidades y perspectivas*, SEMARNAT-IMTA-UIA, México, 2009 p. 167.

Derivado de lo anterior, podemos señalar que la gestión del agua no se apega a lo que establece la norma y se trata de una práctica que utiliza a la legislación existente para responder a los intereses particulares de los actores que controlan la administración del recurso.

Por lo tanto, es necesario que las atribuciones establecidas en la LAN, su reglamento y las reglas de operación sean ejercidas de acuerdo con la región donde actúa este mecanismo, para así adecuar herramientas participativas que coadyuven al mejoramiento de la gestión del recurso en la zona.¹⁹⁵

Por otro lado, la LAN establece que los Organismos de Cuenca deben colaborar en la administración regional del recurso para su aprovechamiento productivo; empero, como se especifica en el capítulo segundo de esta investigación el resultado de esta acción se interpreta como duplicidad de atribuciones entre CONAGUA y el Organismo de Cuenca.¹⁹⁶

El acto de duplicidad de atribuciones genera que, dadas las circunstancias de ineficiente regulación y registro de las concesiones asignadas para el uso y aprovechamiento del agua, se generen las condiciones para abrir un mercado de agua que reproduce el acaparamiento del recurso sin la participación de los actores que conforman el Consejo de Cuenca del Valle de México.

¹⁹⁵ En este sentido, Argentina incorporó derechos a los habitantes de las provincias para la protección en materia ambiental y de recursos naturales no estuvieran reservados a la Nación sin alterar las jurisdicciones locales. En materia hídrica representó un gran avance en temas de gestión por la promulgación en 2002 de la Ley N° 25.688 “Régimen de Gestión Ambiental de Aguas”, porque estableció en su artículo 4° la competencia de los comités de cuenca hídrica crear y organizar categorías menores para la gestión hídrica de su región y garantizar el acceso a la información y la participación pública. Así, se han documentado casos representativos de gestión del agua como el del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado, el de las Cuencas de los Ríos Limay o el Comité de Cuenca de Buenos Aires, los cuales han formulado proyectos de atención prioritaria para sus comunidades *cfr.* Víctor Pochat, *Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina*, CEPAL, 2005, disponible en <<<https://archivo.cepal.org/pdfs/Waterguide/LCI2375S.PDF>>>.

¹⁹⁶ El Organismo de Cuenca como representante de la autoridad del agua en el escenario regional, tiene la atribución de expedir los títulos de concesión, asignación o permisos de descarga y de construcción, reconocer derechos y operar el Registro Público de Derechos de Agua en su ámbito geográfico de acción.

Al analizar la gestión del agua desde el enfoque de la gobernanza podemos mencionar que el modelo de gestión del agua establecido desde la década de 1990 con la promulgación de la LAN no ha dejado de ser centralista y utiliza las vías institucionales y normativas para que la gestión del agua siga a cargo del Estado. Así, la administración del recurso depende exclusivamente de la cooperación, más no de la decisión de los usuarios, representantes de las organizaciones sociales y autoridades para cumplir los objetivos y acciones convenientes para ese fin.

En México las normas establecen una gestión y planeación democrática ambiental e hídrica; sin embargo, en el ejercicio democrático y participativo que se desarrolla en el Consejo de Cuenca del Valle de México no se incorporan herramientas participativas que permitan a los actores que lo integran decidir en el diseño de planes, programas y acciones que atiendan la problemática del agua en la región.

Por lo tanto, la incorporación del principio de participación en la legislación y programas ambientales de planeación desde la visión del Estado generan reducción y exclusión de la participación social.

Derivado de lo anterior, la participación emanada desde los marcos normativos hace visible la relevancia de este principio para el desarrollo de la vida democrática del país; empero, esta participación coordinada y avalada por instituciones gubernamentales como lo es CONAGUA sustenta y reproduce la toma de decisiones de arriba hacia abajo, y no fomenta la generación de herramientas que permitan desarrollar la participación desde el enfoque de la gobernanza.

Por lo tanto, integrar efectivamente la participación social a la legislación encargada de regular y proteger los recursos hídricos mediante el enfoque de la gobernanza es un fenómeno complejo que se contrapone a la lógica vertical de la toma de decisiones actual; ya que, como hemos señalado, la gobernanza es una estrategia para que la sociedad y el Estado posibiliten el dialogo, la negociación y la toma de decisiones de forma horizontal.

Resultado de lo anterior, a pesar de lo establecido en la LAN, y ordenamientos antes referidos, la participación del Consejo de Cuenca del Valle de México no se encuentra sustentada en ordenamientos jurídicos que establezcan la obligación de que sea tomada en cuenta en el diseño, formulación, ejecución, monitoreo, evaluación y toma de decisiones de la política hídrica nacional y regional; ya que, sólo es de carácter sugerido.

Resultado del análisis de los documentos normativos y las actas de sesiones del Consejo de Cuenca, se plantea que la capacidad normativa se encuentra dividida en dos posturas; la primera es la ecosistémica, en donde la LGEEPA, la Ley de Planeación, la Ley General de Vida Silvestre y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, establecen la relevancia de la planificación, manejo sustentable y protección del recurso agua; y, la segunda, denominada la visión económica, en donde la LAN establece el uso, aprovechamiento y explotación del recurso mediante la figura de la concesión sin participación del mecanismo creado para debatir y asesorar la gestión del agua.

En este contexto, el Consejo de Cuenca del Valle de México no cuenta con un marco jurídico efectivo que respalde sus acciones, debido a que la normatividad en materia de gestión del agua es dispersa en cuanto a su protección, uso y aprovechamiento del recurso. Así, las diversas leyes que abordan la regulación del recurso agua generan ambigüedad para su aplicación y ante la inexistencia de herramientas normativas que incluyan la participación social no se toma en cuenta al mecanismo.

Por lo tanto, con el establecimiento de este Consejo de Cuenca se fomentó un doble discurso, en donde la LAN establece la participación de la sociedad interesada y se constituye como mecanismo de participación social; pero, en la práctica, al ejercer las atribuciones conferidas, se sigue reproduciendo una participación institucionalizada y obstaculizada por las normas que complementan el régimen jurídico del agua, principalmente en lo relativo al cobro por derechos de uso y aprovechamiento del recurso y en la otorgación de concesiones del agua.

Es fundamental señalar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la LAN, esta no otorga a los Consejos de Cuenca una personalidad jurídica propia; por lo tanto, la obstaculización de la participación social en la toma de decisiones en materia de otorgamiento de concesiones es un acto de autoridad reservado.

En este tenor, la legislación se contradice al establecer la relevancia de la participación en la gestión, pero reserva a la autoridad del agua la autonomía técnica y financiera del mecanismo. Por lo tanto, la ausencia de estas atribuciones impone restricciones al objetivo del Consejo de Cuenca del Valle de México.

Al respecto, Castelán argumenta que “la acumulación de atribuciones, funciones y recursos, en las instancias centrales de la administración pública mexicana, ha tenido como consecuencia la ausencia equivalente de instituciones sólidas en los estados”.¹⁹⁷ En este contexto, las atribuciones del Consejo de Cuenca del Valle de México en los niveles de decisión son excluidas, por lo que consideramos necesario que el marco legal asegure y respete la participación de la sociedad interesada.

3.5. Planeación hídrica a través del Consejo de Cuenca del Valle de México.

De acuerdo con el artículo 3°, fracción XLII de la LAN, la planeación hídrica en el país se ejecuta de acuerdo con del Programa Nacional Hídrico (PNH) y a nivel regional con base en los Programas Hídricos Regionales (PHR). En el PNH se definen elementos como la disponibilidad, “el uso y aprovechamiento del recurso, así como las estrategias, prioridades y políticas, para lograr el equilibrio del desarrollo regional sustentable y avanzar en la gestión integrada de los recursos hídricos”.¹⁹⁸

La planeación de acuerdo con los artículos 12 BIS 6 y 15 de la LAN, establecen que la planificación hídrica es de carácter obligatoria para la gestión y conservación de los recursos hídricos tanto nacional como en las regiones hidrológicas de acuerdo con la competencia de las instancias correspondientes.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Castelán, Enrique, *Los Consejos de Cuenca en México. Informe de investigación, op., cit.*, p. 6.

¹⁹⁸ Ley de Aguas Nacionales, *op., cit.* Artículo 3°, fracción XLII.

¹⁹⁹ Ley de Aguas Nacionales, *op., cit.* Artículo 15, fracción I.

Así como la LAN tiene su fundamento en el artículo 27 Constitucional, los PNH lo tienen en los artículos 26 y 27 de la Carta Magna y por tanto, en la Ley de Planeación, y deben apegarse a lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, estos documentos orientan, desde la planeación ambiental, el rumbo que toma el sector hídrico; por lo tanto, la planeación hídrica es un instrumento fundamental para establecer el enfoque que guía la política y gestión de los recursos hídricos. La planeación actual no fomenta la participación social; ya que, ante la falta de seguimiento y vigilancia social no se cumplen los objetivos y estrategias planteados.

A nivel nacional el primer intento de planeación hídrica fue el Plan Nacional Hídrico publicado en 1975, no sería sino hasta el PNH de 1995-2000 donde se incorporaría lo establecido en los instrumentos internacionales de Río 1992 y Dublín 1992 respecto a ampliar los canales de participación de la sociedad,²⁰⁰ por lo que, a partir de estos documentos la participación social se integró como instrumento esencial en los PNH y la estructura institucional ya había establecido en 1992 al Consejo de Cuenca como el mecanismo de participación social esencial en la política hídrica.

Al establecerse el Consejo de Cuenca del Valle de México en 1996, la tarea principal de este mecanismo es la de asegurar la disponibilidad del recurso priorizando el cuidado del agua en la región y para cumplirlo fue necesario incluir a la participación social en el proceso de elaboración y aplicación de la planeación hídrica; empero, a más de dos décadas de lo sucedido no se ha concretado este objetivo.

De esta manera la elaboración del PNH ha sido constante la visión de planeación de cada gobierno federal entrante, hecho que causa rupturas en las acciones para el seguimiento y concreción de los objetivos planteados con anterioridad. Ante este panorama, los Consejos de Cuenca se ven rebasados en el intento de incidir en la planeación.

²⁰⁰ Günther, Griselda, "Política hídrica federal en México: un análisis desde su evolución y arquitectura institucional" en Ma. Griselda Günther y Ricardo A. Gutiérrez (coord.) *La política del ambiente en América Latina. Una aproximación desde el cambio ambiental global*, CLACSO/UAM Xochimilco, Ciudad de México, 2017, p. 146.

Durante los periodos 2001-2006 y 2007-2012 los PNH elaborados resaltaron los problemas originados por el proceso de urbanización y crecimiento poblacional en los centros urbanos más importantes del país;²⁰¹ pero, sin desarrollar una visión a largo plazo, quedando estos instrumentos en el deber ser de la política hídrica.

Por otro lado, a nivel regional las problemáticas de nula coordinación y seguimiento entre el Consejo de Cuenca del Valle de México y la elaboración del PHR se reproduce como en el plano nacional al obstaculizar los intentos de participación para la gestión del agua.

En el PHR visión 2030 se plantearon objetivos para fortalecer, con acciones conjuntas entre sociedad y gobierno el vínculo institucional y establecer conjuntamente herramientas para coordinar acciones sustentables con base en la legalidad, la rentabilidad económica y la generación de beneficios para la sociedad actual como para las generaciones futuras mediante dinámicas participativas.²⁰²

Sin embargo, es evidente que los objetivos del PHR son una extensión del PNH, debido a que ambos parten de una visión de planeación nacional; empero, en materia hídrica, es fundamental partir de la planeación regional con los PHR para que, de esta forma, haya posibilidad de incidencia en la elaboración del PNH.

Bajo este escenario de planeación regional, los Consejos de Cuenca y en particular el del Valle de México de acuerdo con sus atribuciones deben establecer los objetivos y estrategias a seguir para la planeación sustentable del agua en la región; sin embargo, de acuerdo con las actas de sesiones, el consejo de cuenca del Valle de México sólo toma acciones preventivas al interior de la cuenca y no planea su gestión, lo que presenta deficiencias en la aplicación de estos instrumentos de planeación debido a la falta de voluntad política para llevarlo a cabo.

²⁰¹ Domínguez, Judith, *La política del agua en México a través de sus instituciones 1917-2017*, op., cit., p. 104.

²⁰² Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Compendio del Agua de la Región Hidrológico-Administrativa XIII. Lo que se debe saber del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México*, SEMARNAT/CONAGUA/OCAVM, 2010, p. 51.

Sin embargo, aunque los Consejos de Cuenca son esenciales en la formulación y planeación de los PHR su participación es nula, debido a que las herramientas para el acceso a la información y la capacidad de decisión, elementos fundamentales para una efectiva participación, no son colocados como herramientas esenciales a desarrollar en los objetivos planteados.

Por lo tanto, esta problemática estructural por la nula injerencia que tienen los Consejos de Cuenca en materia de planeación dentro de la gestión del agua genera que no exista claridad en el nivel de decisión que tienen los actores involucrados; por lo tanto, se dificulta la posibilidad de intervención en la formulación, elaboración y ejecución de los planes o programas relacionados con el uso, distribución y aprovechamiento de las aguas de la cuenca.

Por lo tanto, la participación social ejercida desde el Consejo de Cuenca del Valle de México, tal como lo establece la LAN, su reglamento y las Reglas de operación y funcionamiento del mecanismo desde el planteamiento de la GIRH, es una participación representativa que lleva a cabo la gestión del agua bajo la perspectiva económica de máximo aprovechamiento y uso del recurso sin establecer las acciones necesarias para asegurar la seguridad hídrica de los principales centros urbanos, tal como lo establece los PNH y los PHR.

En este tenor, el actual PNH 2020-2024 retoma la seguridad hídrica como uno de los objetivos esenciales para reducir la inequidad en materia de acceso y disponibilidad del agua. El enfoque de derechos humanos es el establecido por este instrumento para generar las estrategias y acciones que permitan cumplir los objetivos planteados y atender “el bienestar social y el desarrollo económico, sin poner en peligro el equilibrio ecológico”.²⁰³

²⁰³ Comisión Nacional del Agua, Programa Nacional Hídrico 2020-2024, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de marzo de 2021, disponible en <<http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609188&fecha=30/12/2020&print=true>>, consultado 2 de febrero de 2021, p. 2.

Sin embargo, los instrumentos de planeación como el PNH o el PHR sólo se toman como documentos consultivos y no precisamente instrumentos técnicos rectores de la política hídrica del país; ya que, en la práctica se interpretan como instrumentos de diagnóstico y no como preceptos normativos que sean de carácter obligatorio para ser aplicados por los actores involucrados en la gestión del agua.

En este sentido, para la elaboración de los PNH por la CONAGUA y el PHR por el OCAVM es necesaria la cooperación y coordinación con el Consejo de Cuenca del Valle de México; ya que, estos organismos tienen la responsabilidad de formular el programa hídrico de la cuenca, el cual será el eje de la planeación hidrológico-administrativa en materia de disponibilidad, uso y aprovechamiento del recurso.

En este sentido, la planeación regional con la obstaculización de la participación del Consejo de Cuenca del Valle de México en la región hidrológico-administrativa número trece de acuerdo con el proceso histórico que ha seguido la política y gestión del agua, hace explícito dos perspectivas; la primera, corresponde a una gestión extractiva donde el agua se concibe como un recurso económico para el desarrollo y no se generan acciones para la conservación y, la segunda, aunque no es aplicada en su totalidad, la planeación regional promueve la explotación del recurso agua de la región.

Ante lo planteado, consideramos que la participación del Consejo de Cuenca es nula y obstaculizada para los actores que interactúan en la región del Valle de México; ya que, no se establece en los ordenamientos que rigen la actuación del mecanismo las herramientas necesarias para fortalecer la participación social y el acceso a la información, hechos que impactan directamente en el diseño, ejecución, evaluación y vigilancia de la planeación hídrica.

Por lo anterior, es necesario que al interior del Consejo de Cuenca se desarrollen los consensos necesarios para generar herramientas propositivas que generen las condiciones para establecer el PHR acorde a las problemáticas locales y que fomente las incursiones necesarias para la aplicación eficaz de las herramientas participativas en la región a largo plazo.

Para finalizar este acápite, se plantea que el Consejo de Cuenca del Valle de México es un mecanismo que no genera información para el fortalecimiento de la planeación participativa y; por lo tanto, es un espacio donde prevalece el monopolio e interés de grupos de poder, principalmente gubernamentales y usuarios de sectores productivos que muestran carencias en materia de planificación.

Es por lo anterior que, la planeación participativa es posible si se consideran las características del territorio, las dimensiones de las problemáticas en materia de contaminación y escases, los actores involucrados y el estado que guardan los recursos hídricos disponibles lo que permitirá generar herramientas que fomenten la inclusión de la sociedad interesada en la planeación.

3.6. La gestión del agua y el Consejo de Cuenca del Valle de México.

Retomando acápite anteriores, planteamos que la gestión del agua desde la gobernanza debe comprender como elemento fundamental la capacidad organizativa de las personas que habitan el Valle de México en las acciones de uso y aprovechamiento de los recursos hídricos, para establecer marcos de acción coordinados con las instancias relacionadas con la administración de los recursos.

Al analizar la gestión del agua a través de la participación consideramos que la gestión del agua no se puede desligar del régimen patrimonial; en este sentido, se aplican ordenamientos jurídicos específicos en donde se establecen las condiciones para la regulación del acceso, permisos, concesiones y autorizaciones para su uso y aprovechamiento. En este contexto, la gestión del agua es establecida por instrumentos jurídicos a cargo del Estado.

De acuerdo con Ortiz, los instrumentos jurídicos juegan un papel fundamental para la gestión del agua, y; por lo tanto, estos instrumentos deben ser lo suficientemente propositivos para regular adecuadamente el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales.²⁰⁴

²⁰⁴ Ortiz, Gustavo, “Evolución y perspectivas del marco jurídico del agua: nuevos retos y oportunidades para la gestión integrada del recurso hídrico” *op., cit.*, p.19.

En este contexto, los Consejos de Cuenca, como mecanismo de gestión forma parte del instrumento de planeación; por lo tanto, son las instancias facultadas y reconocidas para llevar a cabo la coordinación y negociación entre los distintos actores involucrados a nivel federal, estatal y municipal.

Sin embargo, el Consejo de Cuenca del Valle de México no cuenta con ordenamientos jurídicos que sean propositivos y que regulen adecuadamente el uso y aprovechamiento del recurso; ya que, en materia de gestión del agua no influye en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de la gestión por la obstaculización normativa mediante la cual se excluye su participación.

Derivado de la revisión y análisis de los instrumentos normativos, planteamos que la necesidad de involucrar a los individuos, organizaciones e instituciones en la gestión del agua no garantizan los derechos de acceso a la información, a la justicia y evidentemente a la participación en temas hídricos a las personas interesadas.

El Consejo de Cuenca, como el mecanismo más cercano al proceso de gestión del agua, en el contexto nacional y regional, hablando de la cuenca del Valle de México, se le ha obstaculizado el ejercicio de sus atribuciones conferidas desde los instrumentos normativos que le dan validez jurídica al mecanismo.

Las atribuciones en materia de gestión que han sido limitadas para su ejercicio van desde la concertación en la elaboración de los PHR, la implementación, monitoreo y evaluación de la calidad del agua y la vigilancia de la contaminación en la región.

De acuerdo con lo analizado en este documento, se plantea que históricamente se han reproducido limitaciones estructurales inherentes a la gestión centralizada del agua, por lo que la participación en la cuenca del Valle de México no ha reflejado a un ejercicio eficiente de sus atribuciones desde su establecimiento y funcionamiento del Consejo de Cuenca en esta región, por lo que no se ha logrado concretar una gobernanza hídrica.

Con base en los documentos a los que se tuvieron acceso y el análisis desde el método abstracto-deductivo, consideramos que al interior del Consejo de Cuenca del Valle de México la gobernanza no se ejerce, porque no existen las condiciones para que la política hídrica responda en la definición de las herramientas participativas que fomenten la difusión de la información y debate de las personas involucradas en el Consejo de Cuenca del Valle de México, personas interesadas y representantes de organizaciones sociales. Empero, para que se lleve a cabo una gestión participativa es necesaria la colaboración de las instituciones encargadas de la gestión del agua y que estas actúen conforme a un marco legal adecuado para regular y proteger los recursos hídricos de la región del Valle de México.

Consideramos a la gestión como un proceso regional, por lo que es esencial la participación social; porque, al vigilar y evaluar los proyectos y definir la aprobación de obras que pueden afectar directamente los recursos hídricos de la región coadyuva a mejorar la calidad del agua. Así, consideramos necesario la creación de espacios de participación que sean un puente de información entre los comités de subcuencas y el Consejo de Cuenca, para generar resultados homogéneos de las acciones llevadas a cabo por parte de los comités de subcuenca.

El resultado diferenciado de los comités de subcuencas que conforman la cuenca del Valle de México es efecto de las barreras impuestas a las formas preexistentes de organización social hídrica en la región por la gestión institucional del agua que impide la protección de sus recursos hídricos. Este hecho ha generado que la asociación y la cooperación con comités comunitarios de gestión del agua no se articule con la GIRH y compitan por el reconocimiento de los grupos de usuarios involucrados en el Consejo de Cuenca del Valle de México.²⁰⁵

²⁰⁵ *Cfr.*, en Gutiérrez, Elena Díaz, “Instrumentos de Planeación Municipal como apoyo a la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en la Cuenca Presa Guadalupe, Estado de México” en Ana L. Burgos *et al* (Coords.) *Dimensiones sociales en el Manejo de Cuencas*, UNAM/CIGA/Río Arronte, 2015, pp. 139-158; Cabestany, Gabriela Ruíz “Agua y acción colectiva en la Ciudad de México y su zona metropolitana: el actuar contencioso de los residentes de los municipios conurbados”, en María Luisa Torregrosa (coord.) *El conflicto del agua. Política, gestión resistencia y demanda social*, FLACSO México, 2017; Escobar Carolina Neira, “Las presidencias de comunidad en tres municipios del estado de Tlaxcala y su relación con la gestión comunitaria del agua” en María Luisa Torregrosa (coord.) *El conflicto del agua. Política, gestión resistencia y demanda social*, FLACSO México, 2017.

La ruptura entre formas institucionales y comunitarias de gestión es resultado de brechas estructurales inherentes al proceso de gestión del agua en el país. Si el Consejo de Cuenca del Valle de México no ofrece espacios de capacitación y asistencia técnica a los integrantes de organizaciones comunitarias para la gestión del agua, no se lograrán superar las condiciones de disputa.

Lo anterior planteado, de mantenerse como constante seguirá dejando fuera a los integrantes de organizaciones comunitarias y que va en contra de lo establecido en los artículos 25 y 26 constitucionales respecto de la planeación y gestión ambiental democrática, por lo que es relevante establecer definir como política ambiental la conformación de redes de cooperación para lograr una planeación democrática.

Por tal motivo, la ausencia de una gestión participativa impide en la región la generación de herramientas que permitan la participación de los involucrados en la gestión del agua. Ante lo expuesto, es necesario que en las sesiones del Consejo de Cuenca del Valle de México se le permita acceder con voz y voto a los representantes de organizaciones comunitarias de la región.

Derivado de lo anterior, planteamos que, es urgente que la gestión del agua como proceso debe ir acompañado por mecanismos de transparencia y de acceso a la información; ya que, a nivel estatal y municipal se reproducen prácticas que obstaculizan la participación social en esta materia. Sin embargo, los documentos analizados demuestran que se sigue implementando un enfoque centralista disfrazado de integral con la GIRH sin herramientas verdaderamente participativas y de evaluación periódica de su aplicación.

Lo anterior implica modificar las Reglas de Operación y Funcionamiento del mecanismo; con ello, la gestión tomaría un nuevo enfoque al dejar obsoleta la forma tradicional y centralista de generar consensos en materia de gestión del agua. Por lo tanto, consideramos urgente avanzar, fomentar y fortalecer los mecanismos en materia de participación social en la gestión del agua y ambiental por igual, generando propuestas que, de forma estructural transformen el actual sistema de gestión del agua.

3.7. El Consejo de Cuenca del Valle de México y los recursos financieros.

Uno de los obstáculos más próximos para que se ejerza una efectiva participación social dentro del Consejo de Cuenca del Valle de México es el acceso a recursos financieros que aseguren el funcionamiento interno del mecanismo; ya que, en las actas de sesiones no se ha plasmado el acuerdo para contar con autonomía administrativa y financiera; por lo tanto, el mecanismo depende financieramente de la CONAGUA para llevar a cabo sus funciones.

En este contexto, resultado de la información analizada, en las sesiones llevadas a cabo por el mecanismo no se debaten los costos que implican organizar las sesiones, hecho que le resta importancia al costo económico financiero de este rubro, por lo que es una causa directa de las pocas reuniones que ha tenido el Consejo de Cuenca. Por lo tanto, el acceso a recursos financieros es un elemento necesario al plantear que la participación social también es un instrumento al cual se le debe destinar parte del presupuesto para fijar claramente las fuentes de financiamiento que recibe el mecanismo.

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, el principal ejercicio de recursos a través de la CONAGUA que se ha efectuado para el desarrollo de los Consejos de Cuenca a nivel nacional ha sido a través del “Programa para Incentivar el Desarrollo Organizacional de los Consejos de Cuenca”, no se logró acceder a información actual de este hecho y se cuentan con datos al año 2013. Por otro lado, la auditoría de desempeño de los Consejos de Cuenca verificó el ejercicio el 99.6% de la cantidad de 44 295 pesos aprobados para el programa antes mencionado, de los cuales la CONAGUA no presentó información alguna que estos recursos hayan beneficiado a los Consejos de Cuenca.²⁰⁶

²⁰⁶ Auditoría Superior de la Federación, *Auditoría de Desempeño: 13-0-16B00-07-0143*, Grupo Funcional Desarrollo Económico. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, disponible en <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0143_a.pdf>>, consultado el 24 de febrero de 2020, p. 10.

En el acta de sesión del Consejo de Cuenca del año 2014, fecha más próxima a la auditoría antes mencionada, en los acuerdos y minuta revisada no hay indicios de que se haya informado indicio alguno de este presupuesto, por lo que es necesario que se transforme la ausencia de procedimientos para financiar la operación cotidiana del Consejo de Cuenca del Valle de México y es urgente que en las sesiones del mecanismo se tome como tarea principal emprender su autonomía administrativa y financiera que permita beneficiarse, ejercer y transparentar los recursos otorgados.

Ante este hecho, la falta de acceso a recursos influye directamente en la realización de las funciones del Consejo de Cuenca del Valle de México; ya que, al no contar con recursos suficientes para lograr los objetivos planteados en los acuerdos relativos a la programación hídrica, a la vigilancia de la calidad de los recursos hídricos y a la implementación de herramientas no habrá elementos para generar una cultura participativa del agua que impacte en la convocatoria, no sólo de los representantes de las diferentes áreas que componen al Consejo de Cuenca, sino de la población en general que habita la cuenca interesada en informarse de los procesos participativos del mecanismo.

3.8. Conclusiones del capítulo.

Derivado del análisis de las actas de sesión del Consejo de Cuenca del Valle de México bajo el enfoque de la gobernanza, se plantea que en materia de participación es de suma importancia generar herramientas que vinculen el acceso a la información con la sociedad interesada para fortalecer el valor social y cultural que tiene el agua en el desarrollo de la vida cotidiana de quienes viven en la región del Valle de México; por lo tanto, los actores dentro de la estructura del mecanismo deben generar las condiciones para romper con la visión centralizada del modelo de arriba hacia abajo e impulsar la construcción horizontal de la gobernanza hídrica en la toma de decisiones.

Sin embargo, el escenario antes propuesto se encuentra obstaculizado por las disposiciones constitucionales en materia de planeación y administración territorial; ya que, entran en contradicción con lo establecido en el principio de participación que establece que para que se lleve a cabo la participación social es indispensable el acceso a la información de carácter ambiental, pero la estructura institucional limita su consulta a un enorme sector poblacional que no cuenta con las herramientas tecnológicas para acceder a la información.

En este documento se ha puesto de manifiesto que el elemento central de la gobernanza hídrica lo constituyen los mecanismos para la toma de decisiones, por lo que, resultado del análisis de las actas de sesión, es fundamental que en el Consejo de Cuenca del Valle de México se otorgue capacidad de decisión a los organismos que complementan al mecanismo en la gestión participativa, principalmente en la generación de consensos entre el Estado y la sociedad.

Consideramos que los procesos participativos son una de las formas en que la gestión del agua es vinculada a la organización de las comunidades. Si bien es cierto que para el caso de los Consejos de Cuenca la participación social es establecida por las instituciones del Estado, también es cierto que esta participación no es tomada en cuenta para la toma de decisiones en la otorgación de concesiones de aguas nacionales o en la otorgación de recursos públicos.

Derivado de lo anterior, para el funcionamiento de este mecanismo de participación social es fundamental que la participación sea vinculada a los procesos de toma de decisión, planeación en una visión de largo plazo para fomentar la conservación del recurso y la apertura en el proceso de otorgación de concesiones; ya que, estos elementos indirectamente abrirán el paso para la planeación hídrica en la región del Valle de México.

Sin embargo, para ejercer actos de autoridad el Consejo de Cuenca del Valle de México requiere de ejercer una personalidad jurídica de derecho público, la cual es conferida por la ley; por lo tanto, es necesario reformar la LAN en este aspecto. Aunque en términos generales seguiría subordinado jerárquicamente a la CONAGUA de no otorgarle la calidad de órgano administrativo desconcentrado en la LOAPF para que ejerza sus funciones con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera.

En este contexto, para que la participación social logre intervenir sobre las decisiones públicas, se requiere la institucionalización de los organismos establecidos para el funcionamiento del mecanismo; es decir, que cuenten con la capacidad organizativa y de llevar a cabo sus metas y objetivos sólo con el visto bueno del Consejo de Cuenca y su participación de forma obligatoria. En otras palabras, es necesario incluir elementos del enfoque de la gobernanza hídrica y vincularlos a la GIRH, ya institucionalizada, como parte del proceso de gestión y no como una alternativa para la organización comunitaria.

Por lo tanto, la participación social en el actual modelo de gestión del agua en la cuenca del Valle de México, a pesar de contar con el Consejo de Cuenca en operaciones a partir de 1996 a la fecha, los procesos de gobernanza hídrica se encuentran obstaculizados por una normativa que avala la reproducción de acciones que excluyen formas de participación descentralizadas de las acreditadas por los organismos gubernamentales y en las cuales, los representantes sociales no generan posturas de oposición que sean debatibles y que procuren una apertura para las personas interesadas en participar y decidir sobre la planeación hídrica regional.

Así como la autonomía administrativa del Consejo es esencial, también lo es el ejercicio de recursos económico financieros; ya que, la solvencia financiera para llevar a cabo las acciones de participación, planeación y formulación de programas que apliquen una correcta gestión de los recursos hídricos depende de la cuantificación de los fondos necesarios para llevar a cabo sus objetivos; sin embargo, el Consejo de Cuenca del Valle de México no tiene autonomía financiera y depende exclusivamente del ejercicio presupuestal de la CONAGUA.

Derivado de lo anterior, es de suma importancia que este mecanismo cuente con la asignación de un monto presupuestal para llevar a cabo la ejecución de sus atribuciones. Ante este hecho, para el correcto funcionamiento de este mecanismo necesariamente se deben crear los organismos internos que permitan transparentar y facilitar las auditorías externas al mecanismo una vez lograda la partida presupuestal. Así, al establecer una gestión regional que contemple la creación de organismos internos financieros que apoyen al mecanismo, esto fomentará que parte de los ingresos por concepto de tarifas por uso y aprovechamiento del agua y por inversión gubernamental y privada al sector sean destinados para el financiamiento del Consejo de Cuenca para fortalecer la gestión hídrica.

Ante el análisis llevado a cabo, se plantea que la participación de los organismos que componen el Consejo de Cuenca del Valle de México en materia de gestión del agua no ejerce una efectiva participación debido, principalmente, a la nula vinculación existente entre los ordenamientos jurídicos que regulan el actuar del mecanismo y las funciones que deben desempeñar estos organismos para la ejecución de estrategias, lo que repercute en la ausencia de modelos de gestión regional.

Así, el Consejo de Cuenca del Valle de México establecido para ser el espacio institucional donde los actores participen en el análisis de la problemática y generar propuestas no se ha logrado consolidar en el proceso de gestión del agua al no sentar las bases que generen el reconocimiento y vinculación de la sociedad en temas del agua.

Por lo tanto, es necesario incorporar en el sector hídrico regional y nacional mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y supervisión social que fomenten la participación de las personas interesadas en una mejor gestión del agua. Es de suma importancia resaltar que para la gestión del agua es necesario considerar el carácter social y ambiental de los recursos hídricos y estos elementos no están siendo atendidos en la política y gestión del agua.

Así, se plantea la necesidad de establecer herramientas que fomenten el correcto establecimiento de organizaciones plurales, eficaces, participativas y democráticas, con el objetivo de construir el vínculo entre la participación social y la gestión del agua dentro del Consejo de Cuenca del Valle de México. Con ello, llevar a cabo la inclusión de la participación social en la gestión del agua y vincularla con los instrumentos de aprovechamiento y planeación del agua generando el fortalecimiento de los mecanismos participativos constituidos y que estos sean más eficientes en el proceso de gestión del agua.

En este contexto, resultado del análisis de llevado a cabo se concluye que la conformación del mecanismo y las deficiencias normativas que obstaculizan su funcionamiento no responden a las formas de organización que permitan establecer el reconocimiento de la participación social como un elemento obligatorio para la aprobación de los programas, planes y acciones para la gestión del agua en los cuales la sociedad establezca herramientas participativas de gestión comprometidas con la protección del recurso.

4. Conclusiones generales.

Resultado de la investigación y análisis llevados a cabo, concluimos que, para ejercer la participación social con un carácter local y que impacte en la gestión regional es urgente establecer una estructura normativa que fortalezca el mecanismo de participación social en la gestión del agua con involucramiento de la sociedad en la formulación de propuestas que sean incluidas en los programas hídricos regionales para su aplicación.

Ante lo plasmado, para fortalecer el Consejo de Cuenca del Valle de México es urgente reconsiderar el papel de los vocales que representan a la sociedad civil; ya que, esta figura no ha generado el impacto necesario para incluir la participación social, el acceso a la información y la posibilidad de tomar decisiones a través del enfoque de la gobernanza hídrica para fortalecer el mecanismo.

Para una participación social integrada completamente a la gestión del agua es fundamental fortalecer los elementos participativos que se encuentran en el marco jurídico ambiental que regulan la conservación y protección de los recursos naturales, lo que generará robustecer la relación entre la sociedad civil y el Estado, estos elementos erigirán la gobernanza hídrica.

Por lo tanto, aplicar el enfoque de la gobernanza hídrica implica generar y establecer herramientas operativas que fomenten la ejecución de los objetivos y metas establecidos en la normatividad, también accionar las herramientas que definan la ruta que conducirá poner en marcha las actividades orientadas para la protección, conservación y preservación de los recursos hídricos a través de una gestión participativa.

Por lo que es urgente una política hídrica que se construya desde la base de una gobernanza del agua; ya que, esto influirá en la apertura institucional para construir un marco jurídico acorde a las exigencias de la sociedad. Por tanto, la gobernanza hídrica es un proceso de acercamiento a la toma de decisión en torno a la planeación hídrica y fortalecer los procesos de comunicación y deliberación de los temas hídricos en la región del Valle de México.

El análisis de la participación social a través del Consejo de Cuenca del Valle de México arrojó que si bien es cierto que existen tareas reservadas para los órganos gubernamentales, también es cierto que la responsabilidad de una mejor gestión es diferenciada, por lo que las instituciones, gobiernos municipales, estatales y federal, tienen mayor responsabilidad en la protección y conservación de los recursos hídricos; sin embargo, esta responsabilidad diferenciada no debe excluir a las sociedad civil debido a que el cuidado del agua depende de la cooperación conjunta entre gobierno y sociedad para la vigilancia, planeación y ejecución de los programas hídricos.

Así, la gobernanza del agua fortalece al mecanismo al transparentar la aplicación de las leyes y los reglamentos en esta materia para cumplir con los requerimientos técnicos, sociales, económicos y ambientales de la región e integrar los factores que inciden en el proceso de gestión del agua.

Consideramos que el acceso a la información es un elemento clave para establecer una efectiva participación social; ya que, de la capacidad técnica y de infraestructura con la que cuenta el Estado para poner a disposición de las personas interesadas en participar información actualizada, verídica y a su alcance será el grado en que la sociedad tenga la capacidad de formular propuestas que hagan frente a los problemas del agua.

Por lo tanto, la participación social debidamente informada debe ser un elemento primigenio a la hora de planear, programar y ejecutar cualquier proyecto, el cual debe ser sometido al consenso y aprobación de la población respetando los instrumentos y procedimientos legales adecuados para el contexto socio-territorial en donde tenga lugar.

La participación social con acceso a la información es un instrumento que fortalece la vigilancia de las acciones gubernamentales; por lo tanto, en materia de vigilancia es urgente que las autoridades del agua tengan la autonomía en materia operativa y herramientas para llevar a cabo una correcta regulación del uso que se le dan a los recursos concesionados.

Es necesario resaltar que, en materia de acceso a la información es necesario generalizar la consulta para el conocimiento y aprobación por parte de la población de las concesiones otorgadas para el uso y aprovechamiento del agua, esto fortalecerá y mantendrá actualizada la base de datos del Registro Público de Derechos de Agua (REPDA); ya que, este instrumento no cumple su función por presentar información sesgada de la realidad del uso y aprovechamiento del agua en el país.

Consideramos que es de carácter urgente establecer en la estructura normativa del país herramientas consultivas y propositivas donde la participación ciudadana tenga mayor incidencia en las actividades sustantivas de la normativa ambiental para promover y verificar su cumplimiento con una completa difusión y evaluación ciudadana.

En este contexto, analizar el Consejo de Cuenca del Valle de México, mecanismo de participación social para la gestión del agua, concluimos que no cumple con los parámetros para establecer una gobernanza del agua; ya que, el mecanismo no aporta herramientas que impulsen la reestructuración y fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad generando una sistemática ruptura en la interacción entre estos y dificultando la ejecución de programas para conservar los recursos hídricos y el medio ambiente.

Al analizar la dimensión relativa a los actores y su influencia en la gestión del agua. Concluimos que los integrantes del Consejo de Cuenca del Valle de México no cumplen con la responsabilidad embestida en ellos; ya que, tras constituirse legalmente como mecanismo de participación social sólo ha llevado a cabo ocho reuniones desde 1996 hasta 2019.

Por lo que consideramos necesario establecer en la LAN, su Reglamento y en las Reglas de integración del mecanismo un esquema que facilite el acceso a la información e intercambio de ideas entre los involucrados para establecer normas que permitan hacer exigible y obligatorio llevar a cabo reuniones constantes para implementar herramientas que faciliten el ejercicio de la gobernanza hídrica.

Del análisis llevado a cabo, corroboramos que se sigue manteniendo fuera de la toma de decisiones a las organizaciones sociales no acreditadas por la CONAGUA; por lo tanto, las personas interesadas en participar no influyen en las propuestas que son pactadas en los ámbitos de acción, principalmente por acuerdos y figuras asociativas fuera de toda regulación.

Por lo tanto, es urgente que se abran procesos de debate, intercambio de información, consensos y toma de decisiones e incluir estas herramientas de participación social en las reglas y normas gubernamentales que dan sustento al actuar del Consejo de Cuenca del Valle de México.

Planteamos que para el establecimiento de procesos participativos es necesario hacer visible a la participación de los representantes sociales, de esta forma las personas interesadas consultaran de manera oportuna, entendible, accesible y transparente los acuerdos para reconocer y validar las acciones del mecanismo.

En este contexto, una de las dificultades para ejercer una efectiva participación social en el Consejo de Cuenca del Valle de México es por la estructura organizacional de este instrumento, el cual contempla una organización jerárquica de los actores que interactúan al interior del mecanismo. Esto nos indica que los actores gubernamentales están en caminos diferentes, las instituciones federales tienen una agenda enfocada al manejo centralizado, los organismos estatales establecen su propia agenda y por su parte los organismos operadores de agua municipales persiguen objetivos particulares.

Para contrarrestar la problemática de una organización vertical, es imprescindible establecer en la normativa elementos que especifiquen que el proceso de gestión del agua es con responsabilidad diferenciada de los involucrados en el Consejo de Cuenca del Valle de México.

Por otro lado, del análisis de la capacidad normativa del Consejo de Cuenca del Valle de México, concluimos que la institución encargada de aplicar la legislación en materia de gestión del agua como un proceso integral no lleva a cabo el objetivo de vincular la participación del mecanismo con la regulación del recurso.

Ante la nula vinculación entre participación y gestión, observamos que la capacidad normativa del mecanismo es obstaculizada por instancias como el Organismo de Cuenca y la CONAGUA. En este contexto, es primordial que exista coordinación entre el organismo regional y el Consejo de Cuenca del Valle de México para fortalecer la participación local mediante herramientas colectivas.

Aunque los instrumentos normativos que establecen la importancia de llevar a cabo la gestión del agua con participación social, su aplicación solo se cumple parcialmente al crear el mecanismo, pero no a fomentar la realización de su objetivo que es participar en la planeación y programación de la política hídrica.

Es por lo anterior que consideramos necesario que las atribuciones conferidas al mecanismo sean ejercidas a través de un diálogo constante entre los actores y la CONAGUA. Así, el ejercicio de las atribuciones no solo responderá a los intereses particulares de los actores que controlan la administración del recurso, sino a los de la población en general.

La legislación en materia de participación en la gestión del agua no es concreta al abordar el tema de la inclusión de este fundamental instrumento para la materia en comento; ya que, sólo establece la promoción de esta, pero no garantiza su ejecución y vinculación a la planeación democrática para garantizar a la ciudadanía participar en la toma de decisiones.

De lo anterior, consideramos que la participación de los interesados en la gestión del agua puede influir en la toma de decisiones orientadas a la planeación e implementación de programas hídricos, por lo que generar estrategias eficientes para la formulación de la política hídrica con elementos participativos es urgente.

Por lo tanto, es necesario que se ejerzan las atribuciones de este mecanismo en el diseño, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la política hídrica regional bajo los requerimientos mínimos de asociación, financiamiento y horizontalidad para que este mecanismo funcione de manera eficiente ante el escenario de sobreexplotación hídrica en la región del Valle de México.

En materia de uso y aprovechamiento sustentable del agua consideramos que la LGEEPA ofrece un marco robusto de regulación para el aprovechamiento de las aguas superficiales y subterráneas con criterios sustentables, pero estos se ven obstaculizados por la LGBN, el CCF, la LFD y la LAN; ya que, no aplican el principio de sustentabilidad y fomentan el fortalecimiento del carácter mercantil de uso, aprovechamiento y desecho de los recursos hídricos.

Resultado de lo anterior, las principales tareas del Consejo de Cuenca del Valle de México en esta materia se deben centrar en garantizar el acceso al agua y satisfacción de las necesidades domésticas y productivas, un caudal ecológico que procure la conservación, protección y mantenimiento del ciclo hidrológico de modo sustentable y promover y asegurar el ejercicio de la participación social en materia de toma de decisiones en la gestión de los recursos hídricos.

En materia de planeación al analizar los aportes del Consejo de Cuenca, concluimos que no es constante en su seguimiento, debido a que no hay un proyecto político a largo plazo que permita la concreción de los objetivos planteados, por lo que, tal como está organizado el Consejo de Cuenca del Valle de México no influye en la planeación hídrica de la región.

Consideramos relevante resaltar que el mecanismo de participación social establecido en la LAN va en contra de la planeación democrática; ya que, no recoge las demandas de la sociedad y no son incorporadas al programa hídrico regional del Valle de México. Por lo tanto, insistimos que en este rubro es necesario incluir a la sociedad en la planeación y aplicación de los programas hídricos para la gobernanza hídrica.

El papel que desarrolla el Consejo de Cuenca del Valle de México dentro del sistema de planeación democrática no se ubica en un programa democrático que incluya a la ciudadanía, debido a que se desarrolla en un contexto donde se obstaculiza a la participación social en la definición de la ruta para alcanzar el desarrollo sostenible con una correcta regulación del uso y aprovechamiento de los recursos hídricos.

Al respecto, el Consejo de Cuenca del Valle de México debe colaborar en el establecimiento de los objetivos y estrategias a seguir para la planeación hídrica de la región; sin embargo, este mecanismo sólo toma acciones preventivas al interior de la cuenca y no planea su gestión, por lo que consideramos necesario fortalecer las herramientas de acceso a la información como parte esencial de la participación en este rubro de la política hídrica en el Valle de México.

En este contexto, no se establecen acciones efectivas para que el Consejo de Cuenca participe activamente en la aplicación del PHR. Al no existir instrumentos legales que establezcan como parte de la planeación hídrica la implementación de mecanismos de participación consultiva y propositiva, es necesario fomentar y fortalecer diálogos entre los actores que sean permanentes durante su estancia como representantes de algún sector que conforma el mecanismo.

En materia de gestión se concluye que el Consejo de Cuenca del Valle de México no es eficaz en llevar a cabo las tareas de gestión establecidas en la normatividad vigente; ya que, este mecanismo no influye en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de la gestión del agua. Esto es causado por la obstaculización de su participación en temas relevantes como la planeación y la toma de decisiones en la otorgación de concesiones.

Derivado de lo anterior, se propone involucrar a las organizaciones sociales, académicos y representantes gubernamentales en la definición de los lineamientos para la otorgación de las concesiones, porque este instrumento define en gran medida la cantidad de agua disponible para su uso y aprovechamiento. Por lo tanto, es esencial fortalecer el mecanismo con elementos que garanticen el acceso a la información, a la justicia y evidentemente a la participación en temas hídricos.

Para la gestión del agua en la región del Valle de México el enfoque de gobernanza hídrica es una de las estrategias que pueden coadyuvar a la sostenibilidad de los recursos hídricos en el plano territorial, porque procura el fortalecimiento del Consejo de Cuenca del Valle de México y la actualización de la LAN, el Reglamento a la LAN y las Reglas internas del mecanismo.

Para fortalecer al mecanismo es necesaria la creación de más espacios de participación, que tengan la tarea de ser un puente de información entre el mecanismo y las personas que habitan la región, que establezcan las bases para aplicar herramientas participativas y definan los criterios de decisión para la definición de la gestión del agua.

Por lo anterior, el análisis de la gestión del agua en el Valle de México nos permite esquematizar que, dentro de las diferentes etapas de gestión del agua en México no se han generado los elementos normativos par que la población ejerza una real participación en la gestión de los recursos hídricos. Para una gobernanza hídrica es fundamental encaminar los esfuerzos para crear instancias ciudadanas de participación en materia de gestión del agua que cuenten con el reconocimiento y autonomía para llevar a cabo sus objetivos y ejercer sus atribuciones sin depender de instancias superiores para su conformación y actuación.

Respecto a los recursos financieros, analizamos si el mecanismo cuenta con los recursos necesario para cumplir con su objetivo y ejercer sus atribuciones. Concluimos que diferentes problemáticas dificultan el correcto funcionamiento del consejo de cuenca del Valle de México, por lo que el acceso a recursos financieros es uno de los de mayor relevancia, debido a que la ausencia de estos recursos no genera que el mecanismo cuente con autonomía operativa, por lo que la agenda del mecanismo es influenciada por la institución encargada de definir los apoyos financieros respectivos.

Este rubro nos indica que la inversión en participación social no ha sido un tema relevante para acciones destinadas a la protección y cuidado de los recursos naturales. La falta de recursos financieros y la poca voluntad política de los gobiernos en turno en materia de cooperación para la gestión del agua en el Valle de México genera más complejidad a la hora establecer los planes y programas para financiar los proyectos que regulan el uso y aprovechamiento de las aguas nacionales. En la cuenca del Valle de México no se cuenta con una política coordinada en materia de gestión de recursos hídricos para la conservación y protección con aval económico.

Al obstaculizar los procesos de gobernanza hídrica con una normativa que excluye sistemáticamente la participación social y no vincula la participación social en la protección y conservación de los recursos hídricos consideramos fundamental que el Consejo de Cuenca del Valle de México cuente con la asignación de un monto presupuestal para llevar a cabo la ejecución de sus atribuciones e incorporar mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y contraloría social para fomentar la participación de las personas interesadas en una mejor gestión del agua.

Para finalizar, es fundamental dejar en claro que aplicar eficientemente la gobernanza hídrica radica en establecer una gestión participativa, donde el Consejo de Cuenca del Valle de México tenga la capacidad normativa para ejercer atribuciones en materia de toma de decisiones, principalmente en la otorgación de concesiones, para establecer una planeación a largo plazo y fomentar la conservación del recurso en la región del Valle de México.

Así, consideramos fundamental agregar a la legislación en materia de agua, figuras participativas al consejo de cuenca como las consultas ciudadanas o las asambleas populares para la correcta implementación de una política hídrica en el proceso de toma las decisiones, para así legitimar las acciones del Consejo de Cuenca del Valle de México.

Por lo tanto, sostenemos que la participación social no es un fin, sino el medio para generar el equilibrio y correlación de fuerza entre sociedad y gobierno para establecer los consensos necesarios para la gestión del agua que procuren el desarrollo en términos sociales, económicos y medioambientales que permitan fortalecer el Consejo de Cuenca del Valle de México.

Bibliografía.

Achkar Marcel y Ana Domínguez, “La gestión del agua desde la geopolítica transnacional y desde los territorios de la integración en Denise Soares, Sergio Vargas y María Nuño (coords.), *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, Tomo 1, Semarnat/IMTA/Universidad de Guadalajara, México, 2008.

Aguilar, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Auditoría Superior de la Federación, *Auditoría de Desempeño: 13-0-16B00-07-0143*, Grupo Funcional Desarrollo Económico. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, disponible en <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0143_a.pdf>>, consultado el 24 de febrero de 2012.

Alatorre, Gerardo, “Derecho humano al agua y movilización ciudadano por cambios legislativos y políticos en la gestión del agua, en García, Tanía y Ana Cecilia Travieso (Coords) *Derecho y gestión del agua*. Editorial Ubijus, Ciudad de México, 2015.

Ávila, Patricia, “El agua y la ciudad: Nuevos enfoques para su estudio” en Denise Soares, Sergio Vargas y María Nuño (coords.), *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, Tomo 1, Semarnat/IMTA/Universidad de Guadalajara, México, 2008.

Basurto, Daniel, “El acceso a la justicia ambiental”, en Miguel Ángel Cancino y Francisco Javier Dorantes, *Acceso a la Justicia Ambiental. Problemas actuales*, Ciudad de México, 2015.

Beltrán, Nayeli, “Propuesta metodológica para estudiar los sistemas de información en los organismos operadores de agua potable” en Manuel Perló Cohen e Itzkuauhtli Zamora, *El estudio del agua en México. Nuevas perspectivas teórico-metodológicas*, UNAM/IIS, 2019.

Biswas, Asit K. "Gestión de la calidad de aguas en América Latina: Situación actual y perspectivas de futuro" en *Territorio y desarrollo local*", Número 6, abril, 2006, Aragón, España disponible en <<<http://www.thirdworldcentre.org/wp-content/uploads/2015/05/aguasamericalat.pdf>>>.

Brañes Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Brenner Ludger y Germán S. "Gobernanza local para el ecoturismo en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca", México en *Alteridades*, Ciudad de México, 2012.

Cabestany, Gabriela Ruíz, "Agua y acción colectiva en la Ciudad de México y su zona metropolitana: el actuar contencioso de los residentes de los municipios conurbados", en María Luisa Torregrosa (coord.) *El conflicto del agua. Política, gestión resistencia y demanda social*, FLACSO México, 2017, pp. 83-104.

Cap-Net/UNDP, *Performance and capacity of river basin organizations. Cross-case comparison of four RBOs*, 2008, disponible en: <<https://www.oieau.fr/eaudoc/system/files/documents/43/218757/218757_doc.pdf>>.

Carmona, María del Carmen Lara, *Bases para el conocimiento integrado del derecho ambiental*, disponible en <<<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2293/5.pdf>>>.

_____, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, UNAM/IIJ, 2003.

Castelán, Enrique "Los Consejos de Cuenca en México", en Phillipus Wester et. al. (Coords.) *Asignación, Productividad y Manejo de Recursos Hídricos en Cuencas*, México, International Water Management Institute, 2000, disponible en <<<http://publications.iwmi.org/pdf/H026628.pdf>>>, consultado el 20 de febrero de 2020.

Castillo, Ignacio, “La calidad del agua y saneamiento” en Jacobo Villa *et al*, *La gestión del agua en México. Los retos para el desarrollo sustentable*, UAM Iztapalapa/Juan Pablos Editores, México, 2004.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental, *El agua en México: lo que todas y todos debemos saber*. Ciudad de México: CEMDA. FEA. National Wildlife. Presencia Ciudadana. Nueva cultura del agua. Fundación Henrich Böll/TFI, 2006.

Chávez Carpia, Julia y Quintana Guerra, Luis, *La participación social en la Ciudad de México*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 2001.

Colom de Morán, E. *La Gobernabilidad Eficaz del Agua: acciones conjuntas en Centro América*, Global Water Paternship, 2003, disponible en <<https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam_files/gobernabilidad-eficaz-del-agua-2003.pdf>>.

Comisión Nacional del Agua, *Programa Nacional Hídrico 2020-2024*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de marzo de 2021, disponible en <<http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609188&fecha=30/12/2020&print=true>>, consultado 2 de febrero de 2021.

_____, *Estadísticas del Agua en México, edición 2018*, Ciudad de México, SEMARNAT, 2018, disponible en <<http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM_2018.pdf>>.

_____, *Reglas de integración, organización y funcionamiento del consejo de cuenca*, OCAVM, Ciudad de México, 2012, disponible en <<<http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/contenido/documentos/21%20Reglas%20Valle%20de%20M%E9xico.pdf>>>, consultado el 20 de febrero de 2020.

_____, *Documentos básicos de los Consejos de Cuenca*, CONAGUA, 2010, México.

Consejo de Cuenca del Valle de México, *Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Valle de México*, México, 2014.

Correas, Oscar, *Sociología del derecho y crítica jurídica*, Fontamara, México, 1998.

Díaz de Salas, Sergio Alfaro *et al.* “Una guía para la elaboración de estudios de caso” en *Razón y Palabra*, número 75, febrero-abril, Quito, Ecuador, 2011, disponible en <<<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199518706040>>>.

Domínguez, Alma, *La organización administrativa de las aguas continentales en México. Un estudio comparado desde el Derecho Español*, México, UNAM, 2010

Domínguez, Judith, *La política del agua en México a través de sus instituciones 1917-2017*, El Colegio de México, Ciudad de México, 2018.

Escobar, Bernardo y Oscar Palacio, Análisis de la sobreexplotación del acuífero Texcoco, México., en *Tecnología y Ciencias del Agua*. Vol. III, núm. 2. México: Colegio de Postgraduados, 2012.

Escobar, Carolina Neira, “Las presidencias de comunidad en tres municipios del estado de Tlaxcala y su relación con la gestión comunitaria del agua” en María Luisa Torregrosa (coord.) *El conflicto del agua. Política, gestión resistencia y demanda social*, FLACSO México, 2017, pp. 177-295.

Figuroa Neri Aimée, *et al* (Coordinadores), *Políticas Públicas, Gestión Ambiental y Derechos Humanos: Una Revisión a los Nuevos Desafíos en México*, primera edición, Porrúa, México, 2013.

Galeana, Silvia y Sáinz José L., “La participación y gestión social” en *Participación social: retos y perspectivas*, México, NAM/Plaza y Valdés, 2003.

García Tanía y Ana Cecilia Travieso *Derecho y gestión del agua*, Editorial Ubijus, Ciudad de México, 2015.

González, José Juan e Ivette Montelongo, “Cinco décadas de derecho y gestión ambientales en México” en *Alegatos*, núm. 100, septiembre diciembre, México, UAM, 2018.

_____, *Tratado de Derecho Ambiental. Las instituciones fundamentales del derecho ambiental*, Ciudad de México, UAM Azcapotzalco, 2017.

_____, *Tratado de Derecho Ambiental Mexicano. Propiedad, aprovechamiento sustentable y protección de los recursos naturales*, Ciudad de México, UAM Azcapotzalco, 2017.

Global Water Partnership, *Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas*, GWP/INBO, Francia, 2009, disponible en <<https://www.rioc.org/IMG/pdf/RIOC_GWP_Manual_para_la_gestion_integrada.pdf>>.

_____, *Integrated water resources management Technical Advisory Committee (TAC)*, Background Papers, no. 4, Estocolmo, GWP, 2000, disponible en: <<http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/4986/TACNO4.PDF?sequence=1>> consultado el 6 de marzo de 2020.

Günther, Ma. Griselda, “Política hídrica federal en México: un análisis desde su evolución y arquitectura institucional” en Ma. Griselda Günther y Ricardo A. Gutiérrez (coord.) *La política del ambiente en América Latina. Una aproximación desde el cambio ambiental global*, CLACSO/UAM Xochimilco, Ciudad de México, 2017.

Gutiérrez, Elena Díaz, “Instrumentos de Planeación Municipal como apoyo a la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en la Cuenca Presa Guadalupe, Estado de México” en Ana L. Burgos *et al* (Coords.) *Dimensiones sociales en el Manejo de Cuencas*, UNAM/CIGA/Río Arronte, 2015, pp. 139-158.

Guzmán, María, *Participación comunitaria y prácticas alternativas, hacia el manejo integral de cuencas*, Universidad Autónoma del Estado Morelos/Juventud y Familia/Plaza y Valdez Editores, México, 2010.

Harvey, David, *El nuevo imperialismo*, México, Akal, 2001.

Hernández, Felipe, “La administración del negocio del agua” en Jacobo Villa et al, *La gestión del agua en México. Los retos para el desarrollo sustentable*, UAM Iztapalapa/Juan Pablos Editores, México, 2004.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Cuéntame, Territorio, Agua, en línea. Disponible en <<<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/agua/sobreexplota.aspx?tema=T>>>.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, *Artículo 26. Planeación económica*, INEHRM/UNAM, 1990, disponible en <<<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3410/6.pdf>>>.

Jalife, Alfredo *Las guerras globales del agua privatización y frackina*, Orfila, México, 2018, pp. 111-127.

Jiménez, Blanca, et al, “El agua en el Valle de México” en Blanca Jiménez et al (Coords) *el agua desde a academia*, Academia Mexicana de Ciencias, México, 2004.

Jouravlev, Andrei. *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*, serie Recursos Naturales e Infraestructura, núm. 27, CEPAL, Santiago de Chile, 2001, 77 p.

Juste, José Ruíz y Mireya Castillo, *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*, Tirant lo blanch, Valencia, España, 2014.

Lammoglia, Franco, “Naturaleza jurídica de las aguas en México ¿estamos listos para el reto hídrico?”, en Tanía García y Ana Cecilia Travieso (Coords) *Derecho y gestión del agua*, Editorial Ubijus, Ciudad de México, 2015.

Lorenzetti, Ricardo Luis, *Teoría del Derecho Ambiental*, Editorial Porrúa, México, 2008.

Moctezuma, Pedro y Elena Burns, (coords), *Repensar la cuenca: La gestión de ciclos del agua en el Valle de México*, Ciudad de México UAM, Incalli Ixcahuicopa 2009.

_____, *et al.* “La problemática del agua en México” en Leticia Merino (coord.) *Crisis ambiental en México. Ruta para el cambio*. México, UNAM/Secretaría de Desarrollo Institucional, 2019.

Musseta, Paula, “Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México”, en *Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 25, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009.

Nava, Cesar, *Ciencia, Ambiente y Derecho*, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 626, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2012.

_____, “Comentarios al artículo 27 Constitucional en materia de aguas”, en Emilio O. Rabasa (coord.) *La Constitución y el medio ambiente*, Ciudad de México, IIJ/UNAM, 2007.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudios Territoriales de la OCDE. Valle de México*, OCDE, 2015, disponible en <<<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56213/valle-de-mexico-OCDE.pdf>>>.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Sistema Mundial de Información de la FAO sobre el agua en la agricultura disponible en <<<http://www.fao.org/aquastat/es/overview/methodology/water-resources>>>, consultado el 25 de febrero de 2020.

Ortiz, Gustavo, “Evolución y perspectivas del marco jurídico del agua: nuevos retos y oportunidades para la gestión integrada del recurso hídrico” en Emilio O. Rabasa y Carol Arriaga, *Agua: aspectos constitucionales*, Ciudad de México, UNAM/IIJ, 2008.

Pacheco, Raúl y Obdulia Vega, "Los debates sobre la gobernanza del agua: hacia una agenda de investigación en México" en Denise Soares, Sergio Vargas y María Nuño (coords.), *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, Tomo 1, Semarnat/IMTA/Universidad de Guadalajara, México, 2008.

Pintaudi Silvana, "Participación ciudadana en la gestión pública". Los desafíos políticos en *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Ciudad de México.

Perló, Manuel e Itzkuauhtli Zamora (Coords) *El estudio del agua en México. Nuevas perspectivas teórico-metodológicas*, IIS/UNAM, México 2019.

Prado, *Hidráulica*, [S/F], disponible en <<<http://www.hidraulicaprado.com/pdf/hidraulica.pdf>>>, consultado el 10 de julio de 2020.

Pulido, Antonio, Sobreexplotación de acuíferos y desarrollo sostenible, disponible en <<<https://dialnet.unirioja.es › descarga › articulo>>>, s.f.

Pochat, Víctor, *Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina*, CEPAL, 2005, disponible en <<<https://archivo.cepal.org/pdfs/Waterguide/LCI2375S.PDF>>>.

Quintana, Luís René, "Participación social y desarrollo", en *Participación social: retos y perspectivas*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 2003.

Rendón, Armando, *La consulta al pueblo. Formas de democracia semidirecta*, México, UAM Iztapalapa/Itaca, 2010.

Rosales, Rocío y Ludger Brenner, *Geografía de la Gobernanza. Dinámicas multiescales de los procesos económico-ambientales*, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa/Siglo Veintiuno Editores, 2015.

Rojas, Franz, *Gobernabilidad y Gobernanza. De la teoría a la práctica. Aplicación a los Servicios de Agua Potable y Saneamiento*, ANEAS, Lima, 2010, p. 10, disponible en: <<<http://aneas.com.mx/wp-content/uploads/2015/07/GobernabilidadFR.pdf>>>.

Sánchez, Armando, “Conagua y el derecho humano al agua 1989-2018: entre el despojo y la gobernanza” en *Alegatos*, núm. 100, septiembre diciembre, México, UAM, 2018.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Compendio del Agua de la Región Hidrológico-Administrativa XIII. Lo que se debe saber del Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México*, SEMARNAT/CONAGUA/OCAVM, 2010.

Shiva, Vandana, *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*, Siglo XXI editores, México, 2018.

Soares, Denise y Sergio Vargas, “El debate actual del agua: entre la economía y el derecho humano y la sustentabilidad” en Denise Soares, Sergio Vargas y María Nuño (coords.), *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, Tomo 1, Semarnat/IMTA/Universidad de Guadalajara, México, 2008.

_____. “Crónica de un fracaso anunciado: La descentralización en la gestión del agua potable en México”, en *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, Volumen 4, número 1, enero- junio 2007, México, pp. 19-37.

Sosa, Fabiola. “Factores que determinan la toma de decisiones en la gestión del agua en la Ciudad de México” en Manuel Perló e Itzkuauhtli Zamora (Coords) *El estudio del agua en México. Nuevas perspectivas teórico-metodológicas*, IIS/UNAM, México, 2019.

Tortajada, Cecilia *et al.*, *Hacia una gestión integral del agua en México: retos y alternativas*, Cámara de Diputados LIX legislatura, 2004, p. 57 y Fernando González, “La planeación hidráulica desde una perspectiva de sustentabilidad”, *Cuencas de México*, México, año 1, núm. 1, abril – junio, 2015.

Torregrosa, María, *et al.* “Administración del agua”, en Blanca Jiménez *et al.* *El agua en México: Cauces y encauces*, Academia Mexicana de Ciencias/CONAGUA, México, 2010.

Torres, Lorena. *Sistema Lerma: una visión política en la gestión pública del agua, ¿solución Estatal o Federal?* Instituto de Administración Pública del estado de México, A.C., México, 2014.

Torres, Valeria, *Acceso a la Información, Participación y Justicia en Temas Ambientales en América Latina y el Caribe: Situación Actual, Perspectivas y Ejemplos de Buenas Prácticas*, S.N.E., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2013.

Trujillo, Julio, “Ley Nacional de Aguas como instrumento para el desarrollo sustentable. La aplicación de los principios generales del derecho ambiental (PGDA) en la Ley Nacional de Agua” en Jorge Fernández y Javier Santiago (Coords), *Régimen jurídico del agua. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, IIJ/UNAM, México, 2007.

Troell, Jessica y Greta Swanson, “Gobernanza adaptativa de aguas y los principios de derecho internacional de aguas” en Juan Carlos Sánchez y Joshua Roberts *Gobernanza de aguas transfronterizas. Adaptación al cambio climático*, Suiza, UICN, 2019.

Valencia, Juan, *et al.*, “La gestión integrada de los recursos hídricos en México: un nuevo paradigma en el manejo del agua” en Helena Cotler *El manejo integral de cuencas en México. Estudios y reflexiones para orientar la política ambiental*, México, SEMARNAT/INEC, 2004.

West Teresa, (coord.) *Ecología y educación. Elementos para el análisis de la dimensión ambiental en el curriculum escolar*, UNAM, México, 1992.

Jurisprudencia Nacional.

Tesis: XI.1o.A.T.1 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, decima época t. III, septiembre de 2012, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada (constitucional).

Tesis: XXVII.3o.12 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, decima época, t. III, mayo de 2018, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada (constitucional).

Legislación Nacional.

Acuerdo por el que se dan conocer las zonas de disponibilidad que corresponden a las cuencas y acuíferos del país para el ejercicio fiscal 2020, en términos del último párrafo del artículo 231 de la Ley Federal de Derechos vigente https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590912&fecha=31/03/2020.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2019.

Código Civil Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1929; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de marzo de 2020.

Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 1992; última reforma publicada en el DOF el 6 de enero de 2020.

Ley Federal de Derechos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1981; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de diciembre de 2019.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2021.

Ley General de Bienes Nacionales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2004; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 2018.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de junio de 2018.

Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de junio de 2018.

Ley General de Vida Silvestre, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio del 2000, última reforma publicada el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 2018.

Ley de Infraestructura de la Calidad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de julio de 2020.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976; última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de enero de 2020.

Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de febrero de 2018.

Instrumentos Internacionales.

Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, Dublín, Irlanda, del 26 al 31 de enero de 1992, disponible en <<http://appweb.cndh.org.mx/derechoagua/archivos/contenido/CPEUM/E1.pdf>>, consultado el 6 de septiembre de 2020.

Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Aarhus, Dinamarca, 25 de junio de 1998, disponible en <https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aarhus.pdf>, consultado el 6 de septiembre de 2020.

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972, disponible en <<https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>>, consultada el 5 de septiembre de 2020.

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el medio ambiente y desarrollo*, Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992, disponible en <<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>>, consultado el 5 de septiembre de 2020.

Organización de las Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York, Estados Unidos, 25 de septiembre de 2015, disponible en <https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf>, consultada el 6 de septiembre de 2020.

Anexo



MEDIO AMBIENTE
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES



CONAGUA
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

Memorando
BOO.11.02.-015.2021

Lugar
Ciudad de México

Fecha
27 de enero de 2021

**Coordinación General de Atención de Emergencias y Consejos de Cuenca
Gerencia de Consejos de Cuenca**

Asunto: Solicitud de Transparencia INFOMEX1610100014821

Arq. Miguel Valderrama Rosas
Subgerente de Concertación Social y
Enlace de Transparencia de la CGAECC
Presente

Me refiero a su memorando B00.11.00.00.01.0069.2021, recibido por correo electrónico en esta Subgerencia de Fortalecimiento de Consejos de Cuenca, el 25 de enero del 2021, referente a la solicitud de acceso a la información ingresada a la Comisión Nacional del Agua, registrada conforme a lo siguiente:

FOLIO: **1610100014821**

Modalidad preferente de entrega de información: **Entrega por Internet en el INFOMEX:**

Descripción de la solicitud: *Actas de sesiones del Consejo de Cuenca del Valle de México desde su instalación El 11 de noviembre de 1996 a al año 2019. Evaluación anual del Consejo de Cuenca del Valle de México del año 2019. Estrategia de participación ciudadana para la toma de decisiones para el año 2019. (SIC)*

Al respecto y por indicaciones del Mtro. José Alfredo Galindo Sosa, Gerente de Consejos de Cuenca y conforme a las atribuciones de ésta, conferidas en el Artículo 64 del Reglamento Interior de la CONAGUA, fracción IV, inciso C, que señala: "Integrar el Registro relativo a la creación, perfeccionamiento, modificación, desarrollo, evolución y consolidación de los Consejos de Cuenca; con su información y la que le proporcione los Organismos", se realizó una búsqueda exhaustiva y minuciosa desde la creación del Consejo hasta el año 2019, en los archivos físicos y electrónicos de esta Unidad Administrativa, en la que se encontró la información que se relaciona en el siguiente cuadro y del cual se anexan en formato PDF.

Avenida Insurgentes Sur número 2436, Colonia Copilco El Bajo, Alcaldía Coyoacán, Código Postal 06340,
Ciudad de México. Teléfono: 55 5174 4000 www.gob.mx/conagua





Con fundamento en los artículos 6, 135 y 136 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se ponen a disposición las Actas de las Sesiones del Consejo de Cuenca del Valle de México desde su instalación del 11 de noviembre de 1996 a 2019.

a) 26 CC Valle de México acta constitutiva _1996 11_11
b) 26_CCU _Valle de México_01_1999_06_23
c) 26 CC Valle de México 2_2008 10_28 SF
d) 26 CCU Valle de México_3_2010_04_15 SF
e) 26 CCU Valle de México_4_2011_25_11
f) 26 CCU Valle de México_5_2014 07 02
g) 26 CCU Valle de México_06_2018-03-15
h) 26_CCU _Valle de México_07e_2019-12-13_

Adicionalmente, se informa que de acuerdo al Artículo 73, fracción XLVIII del Reglamento Interior de la CONAGUA, corresponde a los Directores Generales de los Organismos de Cuenca, fungir como Secretario Técnico del Consejo Consultivo del Organismo a su cargo, así como de los Consejos de Cuenca establecidos o que se establezcan dentro de su circunscripción, y realizar las acciones necesarias para convocar a las sesiones de los mismos.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

Atentamente

Ing. Isaac López Pozos
Subgerente de Fortalecimiento de Consejos de Cuenca

C.c.p. Mtro. José Alfredo Galindo Sosa. - Gerente de Consejos de Cuenca. Presente

Avenida Insurgentes Sur número 2436, Colonia Copilco El Bajo, Alcaldía Coyoacán, Código Postal 04340,
Ciudad de México. Teléfono: 55 5174 4000 www.gob.mx/conagua

