

Estudio Legislativo para el Manejo Integral de Cuenca para el Estado de Jalisco

**Análisis Comparativo de la Normatividad
Internacional, Nacional, Estatal y Municipal, Estrategia
de Instrumentación y Propuesta Preliminar de
Esquemas y Contenidos Normativos**

24 de noviembre del 2015

Análisis Comparativo de la Normatividad Internacional, Nacional, Estatal y Municipal, Estrategia de Instrumentación y Propuesta Preliminar de Esquemas y Contenidos Normativos

Tabla de Contenido

Introducción	4
Análisis Comparativo de la Normatividad	6
Normatividad en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente	6
Regulaciones sobre Aguas Nacionales	11
Normatividad en materia de aguas nacionales	11
Regiones hidrológicas de México	31
Normatividad en materia de planeación socioeconómica	38
Descripción del Sistema Nacional de Planeación Democrática	38
Normatividad local en materia de equilibrio ecológico y la protección al ambiente.....	53
Normatividad local en materia de planeación socioeconómica.....	58
Normatividad internacional en materia de aguas.....	67
Panamá.....	68
Rusia.....	68
Colombia.....	69
Uruguay.....	69
Costa Rica.....	70
Venezuela.....	70
Normatividad derivada de acuerdos y tratados internacionales en materia de agua.....	71
Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación	71
Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la equitativa distribución de las aguas del Río Grande.....	72
Tratado para fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala.....	72
Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América de Distribución de las Aguas Internacionales de los Ríos Colorado, Tijuana y Bravo, desde Fort Quitman, Texas, Estados Unidos de América, hasta el Golfo de México.....	72
Tratado sobre aguas internacionales entre México y Estados Unidos: Definición y Clasificación de Sequía	73
Convenio relativo a la Organización Hidrográfica Internacional.....	73
Convenio de la Comisión Económica para Europa (CEPE) de 1992 sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales.....	74
Análisis comparativo de la normatividad.....	76

Organización Territorial	76
Análisis comparativo de la normatividad	77
Organización Administrativa.....	77
Análisis comparativo de la normatividad	78
Facultades de Planeación	78
Análisis comparativo de la normatividad	79
Facultades de Regulación.....	79
Análisis comparativo de la normatividad	80
Facultades de prevención y control de la contaminación.....	80
Análisis comparativo de la normatividad.....	81
Facultades de Control y Sanción	81
Análisis comparativo de la normatividad con otros países: Panamá	82
Análisis comparativo de la normatividad con otros países: Rusia	83
Análisis comparativo de la normatividad con otros países: Colombia.....	84
Análisis comparativo de la normatividad con otros países: Uruguay	85
Análisis comparativo de la normatividad con otros países: Costa Rica	86
Análisis comparativo de la normatividad con otros países: Venezuela.....	87
Consideraciones sobre el análisis de la normatividad	88
Estrategia de Instrumentación y Propuesta Preliminar de Esquemas y Contenidos Normativos	95

Estudio Legislativo para el Manejo Integral de Cuenca para el Estado de Jalisco

Análisis Comparativo de la Normatividad Internacional, Nacional, Estatal y Municipal, Estrategia de Instrumentación y Propuesta Preliminar de Esquemas y Contenidos Normativos

Introducción

El presente documento constituye la segunda entrega del Estudio Legislativo para el Manejo Integral de Cuenca para el Estado de Jalisco, encomendado por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, del Gobierno del Estado de Jalisco al Programa de Estudios Metropolitanos de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

El documento está integrado por el análisis comparativo de la normatividad internacional, nacional, estatal y municipal, la estrategia de instrumentación y la propuesta preliminar de esquemas y contenidos normativos de las materias de desarrollo urbano, medio ambiente, aguas y planeación socioeconómica, así como el ordenamiento territorial y la regulación de cuencas hidrológicas.

El Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco, en el eje de planeación urbana y territorial, determina la necesidad de coordinar, articular y diseñar políticas públicas encausadas al ordenamiento territorial, en busca de una planeación sustentable y el bienestar social, proyectando una integración de los aspectos urbanos y ecológicos en la planeación que posibiliten un ordenamiento territorial integral para el estado de Jalisco.

Esta integración debe contemplar las dimensiones naturales, sociales, culturales e históricas de las distintas regiones del estado, sin embargo es necesario que se tome en consideración las zonas delimitadas topográficamente que desaguan mediante un sistema fluvial, es decir la superficie total de tierras que desaguan en un cierto punto de un curso de agua o río, que constituyen una unidad hidrológica descrita como una unidad físico-biológica y también como unidad socio-política para la planificación y ordenación de los recursos naturales, denominada cuenca hidrológica.

Con esta visión de cuenca, se requiere una política y sus correlativos instrumentos que den orden al territorio, con enfoque ecológico y carácter coercitivo, que pueda ser aplicado y obligatorio por todos los gobernados, para lo cual se requiere explorar la legislación internacional, nacional y local que sustente las expectativas del manejo integral de la cuenca.

Para ello se analizan y comparan las diversas regulaciones e instituciones relacionadas, a fin de detectar los principales elementos y consideraciones que puedan ser utilizados para desarrollar una propuesta de reforma para el Estado de Jalisco, que permita el fortalecimiento institucional y de gestión de los recursos naturales y la regulación del aprovechamiento desde una perspectiva integral del territorio.

Análisis Comparativo de la Normatividad

Normatividad en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto: propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano; la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; la preservación y protección de la biodiversidad; el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales; la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo; el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; el establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades; el establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven. El capítulo primero, además de establecer el objeto de la Ley, define los conceptos básicos de la materia.

El segundo capítulo hace la distribución de competencias, reservando para la Federación la regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia. Establece que corresponde a los Estados la regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas. Y considera que los Municipios son responsables de la regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas.

Además establece que la Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, asuman en el ámbito de su jurisdicción territorial, el control de las acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales.

El capítulo tercero establece los principios que conforman la política ambiental, en tres ellos los siguientes:

- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;
- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;
- Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente, promueva o realice acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático y aproveche de manera sustentable los recursos naturales.

El capítulo IV se refiere los instrumentos de política ambiental, es decir, determina los principios que regirán la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio, la regulación ambiental de los asentamientos humanos. También establece los instrumentos económicos, entendiéndolos por estos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, además de incentivar acciones que favorecen al ambiente.

Este capítulo también establece los requisitos y el procedimiento de la evaluación del impacto ambiental, las auditorías ambientales y la autorregulación ambiental. Establece a demás las facultades de la SEMARNAT para emitir normas oficiales mexicanas en la materia y establece las bases para apoyar la investigación y la educación ecológica.

El primer capítulo de título segundo establece el concepto, los tipos y las características de las áreas naturales protegidas, el procedimiento para que se efectúen las de declaratorias correspondientes, así como su proceso de administración y vigilancia y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La ley establece que las autoridades competentes garantizarán el otorgamiento de estímulos fiscales y retribuciones económicas, con la aplicación de los instrumentos económicos referidos en el presente ordenamiento, a los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas.

Resulta relevante señalar que las áreas de protección de recursos naturales, son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal. Se consideran dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando éstos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones.

La ley también prevé algunos lineamientos para el establecimiento, manejo y administración de aquellas áreas que voluntariamente se destinen a la conservación.

Los otros dos capítulos del título Segundo se refieren a las zonas de restauración y a la preservación y aprovechamiento de la flora y fauna silvestre.

El título tercero, denominado aprovechamiento sustentable de los elementos naturales, dedica un capítulo al aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos. En él se señala los siguientes principios: Corresponde al Estado y a la sociedad la protección de los ecosistemas acuáticos y del equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico. El aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que comprenden los ecosistemas acuáticos deben realizarse de manera que no se afecte su equilibrio ecológico. Para mantener la integridad y el equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico, se deberá considerar la protección de suelos y áreas boscosas y selváticas y el mantenimiento de caudales básicos de las corrientes de agua, y la capacidad de recarga de los acuíferos. La preservación y el aprovechamiento sustentable del agua, así como de los ecosistemas acuáticos es responsabilidad de sus usuarios, así como de quienes realicen obras o actividades que afecten dichos recursos.

En términos generales este capítulo sirve de marco a todas las disposiciones específicas de la Ley de Aguas Nacionales.

El capítulo segundo de este título, se dedica a la preservación y el aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos. Resulta importante destacar que la ley establece los siguientes criterios:

- El uso del suelo debe ser compatible con su vocación natural y no debe alterar el equilibrio de los ecosistemas;
- El uso de los suelos debe hacerse de manera que éstos mantengan su integridad física y su capacidad productiva;
- Los usos productivos del suelo deben evitar prácticas que favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas, con efectos ecológicos adversos;
- En las acciones de preservación y aprovechamiento sustentable del suelo, deberán considerarse las medidas necesarias para prevenir o reducir su erosión, deterioro de las propiedades físicas, químicas o biológicas del suelo y la pérdida duradera de la vegetación natural;
- En las zonas afectadas por fenómenos de degradación o desertificación, deberán llevarse a cabo las acciones de regeneración, recuperación y rehabilitación necesarias, a fin de restaurarlas, y
- La realización de las obras públicas o privadas que por sí mismas puedan provocar deterioro severo de los suelos, deben incluir acciones equivalentes de regeneración, recuperación y restablecimiento de su vocación natural.

Sobre la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico, la Ley dispone que para prevenir y controlar los efectos generados en la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico e integridad de los ecosistemas, la Secretaría expedirá las normas oficiales mexicanas

que permitan: el control de la calidad de las aguas y la protección de las que sean utilizadas o sean el resultado de esas actividades, de modo que puedan ser objeto de otros usos; la protección de los suelos y de la flora y fauna silvestres, de manera que las alteraciones topográficas que generen esas actividades sean oportuna y debidamente tratadas; y la adecuada ubicación y formas de los depósitos de desmontes, relaves y escorias de las minas y establecimientos de beneficios de los minerales.

El título cuarto, denominado “Protección al Ambiente” contiene capítulos relativos a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo. Por lo que refiere al agua, todas las disposiciones son semejantes a las contenidas por la Ley de aguas nacionales que será analizada a continuación.

Igualmente existen capítulos dedicados a las actividades consideradas como altamente riesgosas, a los materiales y residuos peligrosos, a la Energía Nuclear y al ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual.

El Título quinto incluye capítulos relativos a la Participación Social y el derecho a la Información ambiental, incluido en este el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

El Título Sexto establece las disposiciones que se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal. También hace somera referencia a los delitos del orden federal y establece la denuncia popular.

Normatividad en materia de cambio climático

La Ley General de Cambio Climático es de orden público, interés general y observancia en todo el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción y establece disposiciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático. Es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Establece como principios, entre otros, los siguientes:

- Sustentabilidad en el aprovechamiento o uso de los ecosistemas y los elementos naturales que los integran;
- Corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en general, en la realización de acciones para la mitigación y adaptación a los efectos adversos del cambio climático;
- Prevención, considerando que ésta es el medio más eficaz para evitar los daños al medio ambiente y preservar el equilibrio ecológico ante los efectos del cambio climático;

- Adopción de patrones de producción y consumo por parte de los sectores público, social y privado para transitar hacia una economía de bajas emisiones en carbono;
- Integralidad y transversalidad, adoptando un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, así como con los sectores social y privado para asegurar la instrumentación de la política nacional de cambio climático;
- Responsabilidad ambiental, quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, estará obligado a prevenir, minimizar, mitigar, reparar, restaurar y, en última instancia, a la compensación de los daños que cause;
- Conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, dando prioridad a los humedales, manglares, arrecifes, dunas, zonas y lagunas costeras, que brindan servicios ambientales, fundamental para reducir la vulnerabilidad, y
- Compromiso con la economía y el desarrollo económico nacional, para lograr la sustentabilidad sin vulnerar su competitividad frente a los mercados internacionales.

La Ley considera, entre otras, las siguientes acciones de adaptación:

- La determinación de la vocación natural del suelo;
- El manejo, protección, conservación y restauración de los ecosistemas, recursos forestales y suelos;
- La conservación, el aprovechamiento sustentable, rehabilitación de playas, costas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar y cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas para uso turístico, industrial, agrícola, pesquero, acuícola o de conservación;
- Los programas hídricos de cuencas hidrológicas;
- La construcción y mantenimiento de infraestructura;
- La protección de zonas inundables y zonas áridas;
- El aprovechamiento, rehabilitación o establecimiento de distritos de riego;
- El aprovechamiento sustentable en los distritos de desarrollo rural;
- La elaboración de los atlas de riesgo;
- Los programas de conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad.

Regulaciones sobre Aguas Nacionales

Normatividad en materia de aguas nacionales

La Ley de Aguas Nacionales es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Las disposiciones de esta Ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. También son aplicables a las aguas de zonas marinas mexicanas en tanto a la conservación y control de su calidad.

La ley establece muchos conceptos indispensables para su interpretación, entre ellos resultan relevantes la diferencia entre aprovechamiento, explotación y uso, así como la diferenciación de los distintos usos del agua. En los artículos 7 y 7 bis, la ley establece las causas de utilidad pública y las acciones de interés público.

Esta Ley señala las autoridades en la materia y sus correspondientes atribuciones:

- Al Ejecutivo Federal compete , entre otras cosas, las siguientes:
- Reglamentar por cuenca hidrológica y acuífero, el control de la extracción así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, y las superficiales,
- Expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas reglamentadas que requieren un manejo específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica o cuando se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales en áreas determinadas en acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas;
- Expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas de veda de aguas nacionales,;
- Expedir las declaratorias de zonas de reserva de aguas nacionales superficiales o del subsuelo, así como los decretos para su modificación o supresión;
- Expedir por causas de utilidad pública o interés público, declaratorias de rescate, en materia de concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de Aguas Nacionales, de sus bienes públicos inherentes;
- Expedir por causas de utilidad pública o interés público, declaratorias de rescate de concesiones otorgadas por "la Comisión", para construir, equipar, operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar infraestructura hidráulica federal y la prestación de los servicios respectivos, mediante pago de la indemnización que pudiere corresponder;
- Expedir por causas de utilidad pública los decretos de expropiación, de ocupación temporal, total o parcial de los bienes, o su limitación de derechos de dominio, en los términos de esta Ley, de la Ley de Expropiación y las demás

disposiciones aplicables, salvo el caso de bienes ejidales o comunales en que procederá en términos de la Ley Agraria;

- Aprobar el Programa Nacional Hídrico, conforme a lo previsto en la Ley de Planeación, y emitir políticas y lineamientos que orienten la gestión sustentable de las cuencas hidrológicas y de los recursos hídricos;
- Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público;

La ley constituye a la **Comisión Nacional del Agua** como un organismo administrativo desconcentrado que se considerará de acreditada solvencia y no estará obligada a constituir depósito o fianzas legales, ni aun tratándose de juicios de amparo. Los bienes de la Comisión, a efectos de la prestación directa de sus servicios serán inembargables. Corresponden a la Comisión, entre muchas otras, las siguientes atribuciones:

- Fungir como la Autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional;
- Integrar, formular y proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal, el Programa Nacional Hídrico, actualizarlo y vigilar su cumplimiento;
- Elaborar programas especiales de carácter interregional e intercuenas en materia de aguas nacionales;
- Proponer los criterios y lineamientos que permitan dar unidad y congruencia a las acciones del Gobierno Federal en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, y asegurar y vigilar la coherencia entre los respectivos programas y la asignación de recursos para su ejecución;
- Atender los asuntos y proyectos estratégicos y de seguridad nacional en materia hídrica;
- Formular y aplicar lineamientos técnicos y administrativos para jerarquizar inversiones en obras públicas federales de infraestructura hídrica y contribuir cuando le sea solicitado por estados, Distrito Federal y municipios, con lineamientos para la jerarquización de sus inversiones en la materia;
- Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico - administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas,;
- Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen con recursos totales o parciales de la federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con el gobierno del Distrito Federal, con gobiernos de los estados que correspondan y, por medio de éstos, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras, en los casos establecidos en la fracción anterior;

- Operar, conservar y mantener obras y servicios hidráulicos rurales y urbanos cuando el Titular del Ejecutivo Federal así lo disponga en casos de seguridad nacional o de carácter estratégico;
- Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso en el territorio nacional, para lo cual se coordinará en lo conducente con los Gobiernos de los estados, y a través de éstos, con los municipios;
- Fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado; los de saneamiento, tratamiento y reúso de aguas; los de riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones; contratar, concesionar o descentralizar la prestación de los servicios que sean de su competencia o que así convenga con los Gobiernos Estatales y, por conducto de éstos, con los Municipales, o con terceros;
- Proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal el establecimiento de Distritos de Riego y en su caso, la expropiación de los bienes inmuebles correspondientes;
- Regular los servicios de riego en distritos y unidades de riego en el territorio nacional, e integrar, con el concurso de sus Organismos de Cuenca, los censos de infraestructura, los volúmenes entregados y aprovechados, así como los padrones de usuarios, el estado que guarda la infraestructura y los servicios. Esto no afectará los procesos de descentralización y desconcentración de atribuciones y actividades del ámbito federal, ni las disposiciones, facultades y responsabilidades estatales y municipales, así como de asociaciones, sociedades y otras organizaciones de usuarios de riego, en la coordinación y prestación de los servicios referidos;
- Administrar y custodiar las aguas nacionales y los bienes nacionales señalados en el Artículo 113 de la Ley, y preservar y controlar la calidad de las mismas, en el ámbito nacional;
- Acreditar, promover, y apoyar la organización y participación de los usuarios en el ámbito nacional, y apoyarse en lo conducente en los gobiernos estatales, para realizar lo propio en los ámbitos estatal y municipal, para mejorar la gestión del agua, y fomentar su participación amplia, informada y con capacidad de tomar decisiones y asumir compromisos;
- Expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga, reconocer derechos y llevar el Registro Público de Derechos de Agua;
- Conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios, como árbitro en la prevención, mitigación y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión;
- Analizar y resolver con el concurso de las partes que correspondan, los problemas y conflictos derivados de la explotación, uso, aprovechamiento o conservación de las aguas nacionales entre los usos y usuarios,;
- Celebrar convenios con entidades o instituciones extranjeras y organismos afines para la asistencia y cooperación técnica, intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos y funciones, e intercambio y capacitación de recursos humanos especializados, bajo los principios de reciprocidad y beneficios comunes, con el propósito de fomentar la cooperación

técnica, científica y administrativa en materia de recursos hídricos y su gestión integrada;

- Celebrar convenios de coordinación con la Federación, el Distrito Federal, estados, y a través de éstos, con los municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de concertación con el sector social y privado, y favorecer, en el ámbito de su competencia, en forma sistemática y con medidas específicas, la descentralización de la gestión de los recursos hídricos en términos de Ley;
- Promover en el ámbito nacional el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico, e impulsar el desarrollo de una cultura del agua que considere a este elemento como recurso vital, escaso y de alto valor económico, social y ambiental, y que contribuya a lograr la gestión integrada de los recursos hídricos;
- Estudiar, con el concurso de los Consejos de Cuenca y Organismos de Cuenca, 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, para ponerlos a consideración de las Autoridades correspondientes;
- Ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinen;
- Promover y propiciar la investigación científica y el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos, así como difundir conocimientos en materia de gestión de los recursos hídricos, con el propósito de fortalecer sus acciones y mejorar la calidad de sus servicios, para lo cual se coordinará en lo conducente con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua;
- Proponer las Normas Oficiales Mexicanas en materia hídrica; □ Emitir disposiciones sobre la expedición de títulos de concesión, asignación o permiso de descarga, así como de permisos de diversa índole;
- Emitir la normatividad a que deberán apegarse los Organismos de Cuenca en el ejercicio de sus funciones, incluyendo la administración de los recursos que se les destinen y verificar su cumplimiento;
- Emitir disposiciones sobre la estructuración y operación del Registro Público de Derechos de Agua a nivel nacional, apoyarlo financieramente y coordinarlo; particularmente, realizará las gestiones necesarias para operar regionalmente dicho Registro y sus funciones, a través de los Organismos de Cuenca;
- Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley, interpretarla para efectos administrativos, aplicar las sanciones y ejercer los actos de autoridad en la materia;
- Actuar con autonomía técnica, administrativa, presupuestal y ejecutiva en el manejo de los recursos que se le destinen y de los bienes que tenga, así como con autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señaladas en sus programas y presupuesto;
- Expedir en cada caso, respecto de los bienes de propiedad nacional materia de la Ley, la declaratoria correspondiente, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación; y

- Expedir las declaratorias de clasificación de los cuerpos de agua nacionales.

A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponden las siguientes atribuciones:

- Proponer al Ejecutivo Federal la política hídrica del país;
- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de ley, reglamentos, decretos y acuerdos relativos al sector;
- Fungir como Presidente del Consejo Técnico de "la Comisión";
- Suscribir los instrumentos internacionales, que de acuerdo con la Ley sean de su competencia, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, e instrumentar lineamientos y estrategias para el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de aguas;
- Expedir las Normas Oficiales Mexicanas en materia hídrica en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, a propuesta de "la Comisión", y
- Las que en materia hídrica le asignen específicamente las disposiciones legales, así como aquellas que le delegue el Titular del Ejecutivo Federal.

La Ley también establece la organización administrativa de las autoridades. En específico señala que para el despacho de los asuntos de su competencia, "la Comisión" contará en el nivel nacional con un Consejo Técnico y un Director General.

El Consejo Técnico estará integrado por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo presidirá; Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal. Por cada representante propietario se designará a los suplentes necesarios con nivel de Subsecretario o equivalente. A propuesta del Consejo Técnico, el Titular del Ejecutivo Federal designará como miembros del propio Consejo, a dos representantes de los gobiernos de los estados y a un representante de una Organización Ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de "la Comisión". El Consejo Técnico se organizará y operará conforme a las reglas que expida para tal efecto.

Como Órgano de control interno, la Comisión contará con una Contraloría Interna, al frente de la cual estará un Contralor Interno, que se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.

El Consejo Técnico tendrá las atribuciones indelegables siguientes:

- Aprobar y evaluar los programas y proyectos a cargo de "la Comisión";
- Aprobar el presupuesto y las operaciones de la Comisión, supervisar su ejecución, así como conocer y aprobar los informes que presente el Director General;
- Nombrar y remover a propuesta del Director General a los Directores Generales de los Organismos de Cuenca, así como a los servidores públicos de los niveles central y regional hidrológico - administrativo, que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél;

- Acordar los asuntos que se sometan a su consideración sobre la administración del agua y sobre los bienes y recursos de la Comisión;
- Conocer y acordar las políticas y medidas que permitan la programación sobre la administración del agua y la acción coordinada entre las dependencias de la Administración Pública Federal y otras que deban intervenir en materia hídrica;
- Aprobar los términos en que se podrán gestionar y concertar los créditos y otros mecanismos de financiamiento que requiera la Comisión;
- Acordar la creación de Consejos de Cuenca, así como modificaciones a los existentes;
- Para el caso de quebranto en la ejecución y cumplimiento de los programas y proyectos, poner en conocimiento los hechos ante la Contraloría Interna de la Comisión; y
- Aprobar el Manual de Integración, Estructura Orgánica y Funcionamiento de "la Comisión" a propuesta de su Director General, así como las modificaciones.

El Director General de la Comisión tendrá, entre otras, las facultades siguientes:

- Dirigir y representar legalmente a la Comisión;
- Adscribir las unidades administrativas de la misma y expedir sus manuales;
- Tramitar ante las dependencias competentes el ejercicio del presupuesto aprobado;
- Otorgar poderes generales y especiales en términos de las disposiciones legales aplicables y delegar facultades en el ámbito de su competencia;
- Presentar los informes que le sean solicitados por el Consejo Técnico y la SEMARNAT; Solicitar la aprobación del Consejo Técnico sobre los movimientos que impliquen modificar la estructura orgánica y ocupacional y plantillas de personal operativo, en términos de Ley;
- Proponer al Consejo Técnico los estímulos y licencias que puedan otorgarse al personal de la Comisión;
- Emitir los actos de autoridad en la materia en su ámbito de competencia; Expedir los títulos de concesión, asignación, permisos de descarga, además de los permisos; y
- Apoyar y verificar el cumplimiento del carácter autónomo de los Organismos de Cuenca, conforme a los procesos de descentralización de la gestión de los recursos hídricos.

Como parte de la estructura organizacional la ley prevé a los Organismos de Cuenca, que en las regiones hidrológico - administrativas, son unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo, adscritas directamente al Titular de la Comisión, cuyos recursos y presupuesto específicos son determinados por la Comisión.

Los Organismos de Cuenca ejercerán dentro de su ámbito territorial de competencia, entre otras, las atribuciones siguientes:

- Ejercer las atribuciones que conforme a la Ley corresponden a la autoridad en materia hídrica y realizar la administración y custodia de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes;

- Formular y proponer a la Comisión, la política hídrica regional; □ Formular y proponer a "la Comisión" el o los Programas Hídricos por cuenca hidrológica o por acuífero, actualizarlos y vigilar su cumplimiento;
- Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad;
- Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica, que se realicen con recursos totales o parciales de la federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federales y, por medio de los gobiernos estatales, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras;
- Operar, conservar y mantener obras y servicios hidráulicos cuando se declaren de seguridad nacional o de carácter estratégico, cuando así lo disponga "la Comisión";
- Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso, para lo cual se coordinará en lo conducente con los Gobiernos de los estados, y a través de éstos, con los municipios;
- Fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado; los de saneamiento, tratamiento y reúso de aguas; los de riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones. En su caso, contratar o concesionar la prestación de los servicios que sean de su competencia o que así convenga con los Gobiernos de los estados o con terceros;
- Proponer al Director General de la Comisión el establecimiento de Distritos de Riego y de Temporal Tecnificado y en su caso, la expropiación de los bienes inmuebles correspondientes;
- Regular los servicios de riego en distritos y unidades de riego conforme a las disposiciones que establezca "la Comisión" para este efecto y llevar actualizados los censos de infraestructura, los volúmenes entregados y aprovechados, así como los padrones de usuarios, el estado que guarda la infraestructura y los servicios. Esto no afectará las disposiciones, facultades y responsabilidades estatales y municipales, así como de asociaciones, sociedades y otras organizaciones de usuarios de riego, en la coordinación y prestación de los servicios referidos;
- Preservar y controlar la calidad del agua, así como manejar las cuencas hidrológicas y regiones hidrológicas que le correspondan;
- Acreditar, promover y apoyar la organización de los usuarios para mejorar la explotación, uso o aprovechamiento del agua y la conservación y control de su calidad, e impulsar la participación de éstos a nivel estatal, regional, de cuenca hidrológica o de acuífero;
- 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;

- Conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios, de los Consejos de Cuenca, o de los estados, como árbitro en la prevención, mitigación y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión;
- Promover en coordinación con Consejos de Cuenca, gobiernos de los estados, organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, asociaciones de usuarios y particulares, el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico, e impulsar una cultura del agua que considere a este elemento como un recurso vital, escaso y de alto valor económico, social y ambiental y que contribuya a lograr la gestión integrada de los recursos hídricos;
- Instrumentar y operar el Sistema Financiero del Agua en la cuenca o cuencas que correspondan;
- Realizar periódicamente los estudios sobre la valoración económica y financiera del agua por fuente de suministro, localidad y tipo de uso, para apoyar el diseño de tarifas de cuenca y derechos de agua, incluyendo extracción del agua, descarga de aguas residuales y servicios ambientales, así como para difundir tales resultados en la región hidrológica que corresponda, para mejorar el conocimiento de precios y costos del agua y fortalecer la cultura de pago por la gestión y los servicios del agua, y por la protección de ecosistemas vitales vinculados con el agua;
- Estudiar y proponer, con el concurso de los Consejos de Cuenca, los montos recomendables para el cobro de los 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,;
- Instrumentar y operar los mecanismos necesarios para la recaudación de los derechos en materia de agua, conforme a las disposiciones fiscales vigentes;
- Vigilar el cumplimiento de la presente Ley, aplicar las sanciones que le correspondan y ejercer los actos de autoridad en materia de agua y su gestión que correspondan al ámbito federal y que no estén reservados al Ejecutivo Federal o a la Comisión;
- Participar en el sistema nacional de protección civil y apoyar en la aplicación de los planes y programas de carácter federal para prevenir y atender situaciones de emergencia, causadas por fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios;
- Proponer al Director General de la Comisión los proyectos de Reglamentos para la Extracción y Distribución de Aguas Nacionales y su explotación, uso o aprovechamiento; Decretos de Zonas de Veda y de Zonas Reglamentadas; y Declaratorias de Reserva de Aguas Nacionales;
- Mantener actualizado y hacer público periódicamente el inventario de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes y de la infraestructura hidráulica federal; la clasificación de las aguas de acuerdo con los usos, y la elaboración de balances hidrológicos por regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas en cantidad y calidad de las aguas;
- Integrar el Sistema Regional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua, en coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, cuando corresponda, y con los Consejos de Cuenca, y en concordancia con lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

- Resolver de manera expedita las solicitudes de prórroga de concesión, asignación o permiso de descarga que le sean presentadas;
- Presentar las denuncias que correspondan ante autoridades competentes cuando, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, tenga conocimiento de actos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa en materia de aguas o a las leyes penales; y
- Regular la transmisión de los derechos de agua.

Cada Organismo de Cuenca estará a cargo de un Director General nombrado por el Consejo Técnico de la Comisión a propuesta del Director General de ésta. Asimismo contará con un Consejo Consultivo.

El Director General del Organismo de Cuenca estará subordinado directamente al Director General de la Comisión y tendrá entre otras atribuciones, las siguientes:

- Dirigir y representar legalmente al Organismo de Cuenca; Delegar facultades en el ámbito de su competencia; Presentar informes que le sean solicitados por el Director General de "la Comisión" y el Consejo Consultivo del Organismo de Cuenca; Emitir los actos de autoridad en la materia en su ámbito de competencia; y Expedir los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga.
- El Consejo Consultivo de cada Organismo de Cuenca tendrá las siguientes facultades:
- Conocer y acordar la política hídrica regional por cuenca hidrológica, en congruencia con la política hídrica nacional, así como las medidas que permitan la programación hídrica y la acción coordinada entre las dependencias, entidades y organismos de las administraciones públicas federal y estatales, y a través de éstas, las municipales, que deban intervenir en materia de gestión de los recursos hídricos;
- Conocer los asuntos sobre administración del agua y sobre los bienes y recursos al cargo del Organismo de Cuenca que corresponda;
- Conocer los programas del Organismo de Cuenca, su presupuesto y ejecución y validar los informes que presente el Director General del Organismo de Cuenca; y
- Proponer los términos para gestionar y concertar los recursos necesarios, incluyendo los de carácter financiero, para la consecución de los programas y acciones en materia hídrica a realizarse en el ámbito de competencia territorial del Organismo de Cuenca.

Además de los Organismos de Cuenca, la Ley prevé la existencia de los Consejos de Cuenca. Estos son órganos colegiados de integración mixta que serán 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 hidrológica o región hidrológica.

Dichas funciones tienen por objeto formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca. Los Consejos de Cuenca no están subordinados a la Comisión o a los Organismos de Cuenca. Los Consejos de Cuenca consideran la pluralidad de intereses, demandas y necesidades en la cuenca o cuencas hidrológicas que correspondan.

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, conforme a lo siguiente:

- Los representantes del Gobierno Federal
- Los representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica, máximo 35%
- Los representantes de Usuarios en diferentes usos y Organizaciones Ciudadanas o No Gubernamentales, al menos 50%
- El Presidente del Consejo de Cuenca tendrá voz y voto de calidad. El Director General del Organismo de Cuenca fungirá como Secretario Técnico del Consejo de Cuenca, quien tendrá voz y voto.

El Consejo de Cuenca contará al menos con cuatro órganos para su funcionamiento:

A. La Asamblea General de Usuarios: la cual estará integrada por los representantes de los usuarios del agua de los diferentes usos y de las organizaciones de la sociedad; contará con un Presidente de Asamblea y un Secretario de Actas, quien asambleístas conforme a las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca.

Las disposiciones para determinar la participación de los usuarios del agua de los diferentes usos por estado en el contexto de la cuenca hidrológica o región hidrológica y de las organizaciones de la sociedad ante la Asamblea General de Usuarios, estarán contenidas en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca correspondiente, las cuales considerarán la representatividad de los usos en la cuenca hidrológica o región hidrológica.

La Asamblea General de Usuarios tendrá las siguientes funciones:

- 1.- Discutir las estrategias, prioridades, políticas, líneas de acción y criterios, para ser considerados en la planeación de corto, mediano y largo plazo de la cuenca hidrológica;
- 2.- Conocer los asuntos relativos a la explotación, uso y aprovechamiento del agua; la concesión, asignación y permisos de descarga; la contaminación y tratamiento del agua; la construcción de obras hidráulicas, y los demás aspectos relativos a la gestión integrada de los recursos hídricos, propuestos por los representantes de los usuarios del agua de los diferentes usos;
- 3.- Coadyuvar con el Consejo de Cuenca en la vigilancia del cumplimiento del Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica;

- 4.- Nombrar sus representantes que fungirán con el carácter de vocales en el seno del Consejo de Cuenca;
- 5.- Definir la posición de los usuarios del agua de los distintos usos y de las organizaciones de la sociedad, en relación con los asuntos que elevará la Asamblea General al Consejo de Cuenca.

B. El Comité Directivo del Consejo de Cuenca: Integrado por el Presidente y Secretario Técnico del Consejo de Cuenca.

C. La Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca: De la cual depende un Grupo Técnico de Trabajo Mixto y Colegiado, el cual se encargará del seguimiento y evaluación del desempeño del Consejo de Cuenca, grupos de trabajo específicos y otros órganos especializados que requiera el Consejo de Cuenca para el mejor cumplimiento de su objeto, y

D. La Gerencia Operativa: Con funciones internas de carácter técnico, administrativo y jurídico.

Para el ejercicio de sus funciones, los Consejos de Cuenca se auxiliarán de las Comisiones de Cuenca -cuyo ámbito de acción comúnmente es a nivel de subcuenca o grupo de subcuencas correspondientes a una cuenca hidrológica en particular-, de los Comités de Cuenca -cuyo ámbito de acción regularmente corresponde a nivel de microcuenca o grupo de microcuencas de una subcuenca específica- y de los Comités Técnicos de Aguas del Subsuelo o Subterráneas -que desarrollan sus actividades en relación con un acuífero o grupo de acuíferos determinados- que sean necesarios.

Al igual que los Consejos de Cuenca, las Comisiones de Cuenca, Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas del Subsuelo o Subterráneas, son órganos colegiados de integración mixta, y no están subordinados a la Comisión o a los Organismos de Cuenca.

Los Consejos de Cuenca tendrán a su cargo, entre otras cosas:

- Contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca o cuencas hidrológicas respectivas, contribuir a reestablecer o mantener el equilibrio entre disponibilidad y aprovechamiento de los recursos hídricos, considerando los diversos usos y usuarios, y favorecer el desarrollo sustentable en relación con el agua y su gestión;
- Concertar las prioridades de uso del agua con sus miembros y con el Organismo de Cuenca que corresponda;
- Conocer y difundir los lineamientos generales de política hídrica nacional, regional y por cuenca, y proponer aquellos que reflejen la realidad del desarrollo hídrico a corto, mediano y largo plazos, en el ámbito territorial que corresponda al Consejo de Cuenca;
- Participar en la definición de los objetivos generales y los criterios para la formulación de los programas de gestión del agua de la cuenca en armonía con los criterios generales de la programación hídrica nacional;

- Promover la participación de las autoridades estatales y municipales y asegurar la instrumentación de los mecanismos de participación de los usuarios de la cuenca y las organizaciones de la sociedad, en la formulación, aprobación, seguimiento, actualización y evaluación de la programación hídrica de la cuenca o cuencas de que se trate;
- Desarrollar, revisar, conseguir los consensos necesarios y proponer a sus miembros, con la intervención del Organismo de Cuenca competente conforme a sus atribuciones, el proyecto de Programa Hídrico de la Cuenca, que contenga las prioridades de inversión y subprogramas específicos para subcuencas, microcuencas, acuíferos y ecosistemas vitales comprendidos en su ámbito territorial, para su aprobación, en su caso, por la Autoridad competente y fomentar su instrumentación, seguimiento, evaluación de resultados y retroalimentación;
- Promover la coordinación y complementación de las inversiones en materia hídrica que efectúen los gobiernos de los estados, Distrito Federal y municipios en el ámbito territorial de las subcuencas y acuíferos, y apoyar las gestiones necesarias para lograr la concurrencia de los recursos para la ejecución de las acciones previstas en la programación hídrica;
- Participar en el análisis de los estudios técnicos relativos a la disponibilidad y usos del agua; el mejoramiento y conservación de su calidad; su conservación y la de los ecosistemas vitales vinculados con ésta; y la adopción de los criterios para seleccionar los proyectos y obras hidráulicas que se lleven a cabo en la cuenca o cuencas hidrológicas;
- Coadyuvar al desarrollo de la infraestructura hidráulica y los servicios de agua para uso doméstico, público urbano y agrícola, incluyendo el servicio ambiental;
- Contribuir al saneamiento de las cuencas, subcuencas, microcuencas, acuíferos y cuerpos receptores de aguas residuales para prevenir, detener o corregir su contaminación;
- Contribuir a la valoración económica, ambiental y social del agua; y Colaborar con el Organismo de Cuenca en la instrumentación eficiente del Sistema Financiero del Agua en su ámbito territorial, con base en las disposiciones establecidas por la Autoridad en la materia.

La ley prevé también la existencia del Consejo Consultivo del Agua, el Servicio Meteorológico Nacional, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

El **Consejo Consultivo del Agua** es un organismo autónomo de consulta integrado por personas físicas del sector privado y social, estudiosas o sensibles a la problemática en materia de agua y su gestión y las formas para su atención y solución, con vocación altruista y que cuenten con un elevado reconocimiento y respeto. El Consejo Consultivo del Agua puede asesorar, recomendar, analizar y evaluar respecto a los problemas nacionales prioritarios o estratégicos relacionados con la explotación, uso o aprovechamiento, y la restauración de los recursos hídricos, así como en tratándose de convenios internacionales en la materia. Además, es capaz de realizar

por sí las recomendaciones, análisis y evaluaciones que juzgue convenientes en relación con la gestión integrada de los recursos hídricos.

El **Servicio Meteorológico Nacional** es la unidad técnica especializada autónoma adscrita directamente al Titular de la Comisión, que tiene por objeto generar, interpretar y difundir la información meteorológica, su análisis y pronóstico, que se consideran de interés público y estratégico.

El **Instituto Mexicano de Tecnología del Agua** es un organismo público descentralizado sectorizado a la SEMARNAT, que tiene por objeto realizar investigación, desarrollar, adaptar y transferir tecnología, prestar servicios tecnológicos y preparar recursos humanos calificados para el manejo, conservación y rehabilitación del agua y su entorno, a fin de contribuir al desarrollo sustentable.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cuenta con las siguientes atribuciones:

- Formular denuncias y aplicar sanciones que sean de su competencia; □ Sustanciar y resolver los procedimientos y recursos administrativos de su competencia;
- Imponer las medidas técnicas correctivas y de seguridad que sean de su competencia;
- Promover las acciones para la reparación o compensación del daño ambiental a los ecosistemas asociados con el agua; y
- Solicitar ante la Comisión Nacional del Agua o el Organismo de Cuenca que corresponda la cancelación de los permisos de descarga.

En otros temas, la ley establece los siguientes principios de la política hídrica nacional:

- El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional;
- La gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrológica es la base de la política hídrica nacional;
- La gestión de los recursos hídricos se llevará a cabo en forma descentralizada e integrada privilegiando la acción directa y las decisiones por parte de los actores locales y por cuenca hidrológica;
- Los estados, Distrito Federal, municipios, consejos de cuenca, organizaciones de usuarios y de la sociedad, organismos de cuenca y "la Comisión", son elementos básicos en la descentralización de la gestión de los recursos hídricos;
- La atención de las necesidades de agua provenientes de la sociedad para su bienestar, de la economía para su desarrollo y del ambiente para su equilibrio y conservación; particularmente, la atención especial de dichas necesidades para la población marginada y menos favorecida económicamente;
- Los usos del agua en las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos y los trasvases entre cuencas, deben ser regulados por el Estado;

- El Ejecutivo Federal se asegurará que las concesiones y asignaciones de agua estén fundamentadas en la disponibilidad efectiva del recurso en las regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas que correspondan, e instrumentará mecanismos para mantener o restablecer el equilibrio hidrológico en las cuencas hidrológicas del país y el de los ecosistemas vitales para el agua;
- El Ejecutivo Federal fomentará la solidaridad en materia de agua entre los estados, Distrito Federal, municipios, entre usuarios y entre organizaciones de la sociedad, en las distintas porciones de las cuencas, subcuencas y microcuencas, con el concurso de consejos y organismos de cuenca;
- La conservación, preservación, protección y restauración del agua en cantidad y calidad es asunto de seguridad nacional, por tanto, debe evitarse el aprovechamiento no sustentable y los efectos ecológicos adversos;
- La gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, se sustenta en el uso múltiple y sustentable de las aguas y la interrelación que existe entre los recursos hídricos con el aire, el suelo, flora, fauna, otros recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas que son vitales para el agua;
- El agua proporciona servicios ambientales que deben reconocerse, cuantificarse y pagarse, en términos de Ley;
- El aprovechamiento del agua debe realizarse con eficiencia y debe promoverse su reúso y recirculación;
- El Ejecutivo Federal promoverá que los estados, el Distrito Federal y los municipios a través de sus órganos competentes y arreglos institucionales que éstos determinen, se hagan responsables de la gestión de las aguas nacionales en cantidad y calidad que tengan asignadas, concesionadas o bajo su administración y custodia y de la prestación de los servicios hidráulicos;
- En particular, el Ejecutivo Federal establecerá las medidas necesarias para mantener una adecuada calidad del agua para consumo humano y con ello incidir en la salud pública;
- La gestión del agua debe generar recursos económicos y financieros necesarios para realizar sus tareas inherentes, bajo el principio de que "el agua paga el agua",
- Los usuarios del agua deben pagar por su explotación, uso o aprovechamiento bajo el principio de "usuario-pagador" de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de Derechos;
- Las personas físicas o morales que contaminen los recursos hídricos son responsables de restaurar su calidad, y se aplicará el principio de que "quien contamina, paga";
- Las personas físicas o morales que hagan un uso eficiente y limpio del agua se harán acreedores a incentivos económicos, incluyendo los de carácter fiscal;
- El derecho de la sociedad y sus instituciones, en los tres órdenes de gobierno, a la información oportuna, plena y fidedigna acerca de la ocurrencia, disponibilidad y necesidades de agua, superficial y subterránea, en cantidad y calidad, en el espacio geográfico y en el tiempo, así como a la relacionada con fenómenos del ciclo hidrológico, los inventarios de usos y usuarios, cuerpos de agua, infraestructura hidráulica y equipamiento diverso necesario para realizar dicha gestión;

- La participación informada y responsable de la sociedad, es la base para la mejor gestión de los recursos hídricos y particularmente para su conservación; por tanto, es esencial la educación ambiental, especialmente en materia de agua;
- La cultura del agua construida a partir de los anteriores principios de política hídrica, así como con las tesis derivadas de los procesos de desarrollo social y económico, y
- El uso doméstico y el uso público urbano tendrán preferencia en relación con cualesquier otro uso.

La Ley también establece los instrumentos básicos de la política hídrica nacional:

- La **planificación hídrica**; incluye los ámbitos local, estatal, cuenca hidrológica, región hidrológica- administrativa y nacional;
- El régimen de concesiones y asignaciones referentes a los derechos por explotación, uso o aprovechamiento del agua, por el uso de los bienes nacionales, así como los permisos de descarga y construcción;
- La gestión de aguas nacionales, para racionalizar las necesidades de agua, y contribuir al mejoramiento de la economía y finanzas del agua y su gestión;
- El cobro de derechos causados por la explotación, uso o aprovechamiento, descarga y protección del agua;
- La participación de las organizaciones de la sociedad y de los usuarios, y su corresponsabilidad en el desarrollo de actividades específicas;
- La prevención, conciliación, arbitraje, mitigación y solución de conflictos en materia del agua y su gestión;
- Los apoyos sociales para que las comunidades rurales y urbanas marginadas accedan al agua y al saneamiento, y
- El Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del Agua.

La Ley también establece que la planificación hídrica es de carácter obligatorio para la gestión integrada de los recursos hídricos, la conservación de recursos naturales, ecosistemas vitales y el medio ambiente. La formulación, implantación y evaluación de la planificación y programación hídrica comprenderá:

- El Programa Nacional Hídrico,
- Los Programas Hídricos para cada una de las cuencas hidrológicas o grupos de cuencas hidrológicas en que se constituyan Organismos de Cuenca y operen Consejos de Cuenca
- Los subprogramas específicos, regionales, de cuencas hidrológicas, acuíferos, estatales y sectoriales
- Los Programas especiales o de emergencia
- La integración y actualización del catálogo de proyectos;
- La clasificación de los cuerpos de agua;
- Las estrategias y políticas para la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua y para su conservación;

- Los mecanismos de consulta, concertación, participación y asunción de compromisos específicos para la ejecución de programas y para su financiamiento; y
- Los programas multianuales de inversión y operativos anuales para las inversiones y acciones.

La programación hídrica respetará el uso ambiental o de conservación ecológica, la cuota natural de renovación de las aguas, la sustentabilidad hidrológica de las cuencas hidrológicas y de ecosistemas vitales y contemplará la factibilidad de explotar las aguas del subsuelo en forma temporal o controlada.

El Título cuarto de la Ley trata sobre los derechos de explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales. Al respecto resulta relevante que es libre la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales superficiales por medios manuales para uso doméstico, siempre que no se desvíen de su cauce ni se produzca una alteración en su calidad o una disminución significativa en su caudal. En ese sentido, no se requerirá concesión para la extracción de aguas marinas interiores y del mar territorial, para su explotación, uso o aprovechamiento, salvo aquellas que tengan como fin la desalinización, las cuales serán objeto de concesión. Las aguas nacionales del subsuelo podrán ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, salvo cuando por causas de interés o utilidad pública el Titular del Ejecutivo Federal establezca zona reglamentada, de veda o de reserva o bien suspenda o limite provisionalmente el libre alumbramiento mediante Acuerdos de carácter general.

La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales se realizará mediante concesión o asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o directamente por ésta cuando así le competa.

Las concesiones y asignaciones se otorgarán después de considerar a las partes involucradas, y el costo económico y ambiental de las obras proyectadas.

Corresponde a los Organismos de Cuenca expedir los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga.

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se realizará mediante concesión.

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, o el Distrito Federal y sus organismos descentralizados se realizará mediante concesión. Cuando se trate de la prestación de los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, incluidos los procesos que estos servicios conllevan, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se realizará mediante asignación. Los derechos amparados en las asignaciones no podrán ser objeto de transmisión.

La Ley se extiende explicando el proceso para obtener los títulos de concesión, y asignación y los derechos y obligaciones derivados de los mismos. De igual modo determina los casos de suspensión, extinción, revocación, restricciones y servidumbres de las Concesiones, Asignaciones y Permisos de Descarga. También contiene un apartado sobre la transmisión de los títulos.

Para complementar este título la Ley determina la existencia del Registro Público de Derechos de Agua.

El **Registro Público de Derechos de Agua** por región hidrológico - administrativa, proporcionará el servicio de acceso a la información y difusión de la misma, acerca de los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga, así como a los actos jurídicos que, conforme a la misma y sus reglamentos, precisen de la fe pública para que surtan sus efectos ante terceros. La prestación de este servicio causará los derechos correspondientes que se especificarán por Autoridad competente en términos de Ley.

En el que se inscribirán:

- Los títulos de concesión y asignación de aguas nacionales, y sus bienes públicos inherentes, así como los permisos de descargas de aguas residuales;
- Las prórrogas concedidas en relación con las concesiones, asignaciones y permisos;
- Las modificaciones y rectificaciones en las características de los títulos y actos registrados;
- La transmisión de los títulos de concesión;
- La suspensión, revocación o terminación de los títulos enunciados, y las referencias que se requieran de los actos y contratos relativos a la transmisión de su titularidad;
- Las sentencias definitivas de los tribunales judiciales y administrativos, en las que se ordene la modificación, cancelación o rectificación de los títulos de concesión o asignación, siempre que dichas sentencias sean notificadas por el órgano jurisdiccional, por la autoridad competente o presentadas por los interesados ante la Comisión o el Organismo de Cuenca que corresponda;
- Las resoluciones emitidas por el Titular del Ejecutivo Federal o por el Tribunal Superior Agrario que amplíen o doten de agua, previa la emisión del título de concesión;
- Los padrones de usuarios de los distritos de riego, debidamente actualizados; □ Los estudios de disponibilidad de agua, y
- Las zonas reglamentadas, de veda y declaratorias de reserva de aguas nacionales.

Respecto de las zonas reglamentadas, de veda y declaratorias de reserva de aguas nacionales la Ley establece lo siguiente: El Ejecutivo Federal, previos los estudios técnicos que al efecto se elaboren y publiquen, y considerando los programas nacional hídrico y por cuenca hidrológica y las necesidades del ordenamiento territorial nacional, regional y local, podrá decretar el establecimiento de zonas reglamentadas, zonas de

veda o declarar la reserva de aguas. Adicionalmente, el Ejecutivo Federal podrá declarar como zonas de desastre, a aquellas cuencas hidrológicas o regiones hidrológicas que por sus circunstancias naturales o causadas por el hombre, presenten o puedan presentar riesgos irreversibles a algún ecosistema.

En los casos de sequías extraordinarias, sobreexplotación grave de acuíferos o condiciones de necesidad o urgencia por causa de fuerza mayor, el Ejecutivo Federal adoptará medidas necesarias para controlar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, mismas que se establecerán al emitir el decreto correspondiente para el establecimiento de zonas reglamentadas.

El Ejecutivo Federal expedirá Decretos para el establecimiento de Zonas de Veda para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, en casos de sobreexplotación de las aguas nacionales, ya sea superficiales o del subsuelo, sequía o de escasez extrema o situaciones de emergencia o de urgencia, motivadas por contaminación de las aguas o por situaciones derivadas de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, cuando:

- No sea posible mantener o incrementar las extracciones de agua superficial o del subsuelo, a partir de un determinado volumen anual fijado por "la Autoridad del Agua", sin afectar la sustentabilidad del recurso y sin el riesgo de inducir efectos perjudiciales, económicos o ambientales, en las fuentes de agua de la zona en cuestión o en los usuarios del recurso, o
- Se requiera prohibir o limitar los usos del agua con objeto de proteger su calidad en las cuencas o acuíferos.

El Ejecutivo Federal podrá declarar o levantar mediante decreto la reserva total o parcial de las aguas nacionales para los siguientes propósitos:

- Uso Doméstico y Uso Público Urbano;
- Generación de energía eléctrica para servicio público, y
- Garantizar los flujos mínimos para la protección ecológica, incluyendo la conservación o restauración de ecosistemas vitales.

El título sexto de la ley hace una explicación de los distintos usos del agua, determinado quién y bajo qué condiciones puede llevar a cabo tales usos. Los usos son: a) Uso Público Urbano; b) Uso Agrícola en ejidos y comunidades, unidades de riego, distritos de riego y temporal tecnificado, c) Uso en generación de energía eléctrica, y d) Uso en otras actividades productivas (industria, acuacultura, turismo, etc.).

Este título también trata sobre el control de avenidas y la protección contra las inundaciones. y sobre la cultura del agua.

El Título séptimo aborda el tema de la prevención y el control de la contaminación del agua y la responsabilidad surgida del daño ambiental. Obviamente se parte de un control permanente con base en monitoreo sobre la calidad del agua a cargo de las

autoridades que permita identificar modificaciones en dicha calidad que puedan identificarse como contaminación.

Establece un sistema casuístico de responsabilidades y una prohibición genérica de arrojar contaminantes a los cuerpos de agua. Con base en lo anterior establece la necesidad de la existencia de los permisos de descarga y las condiciones necesarias para que puedan realizarse tales descargas.

Por lo que se refiere a la responsabilidad derivada del daño ambiental la Ley es bastante escueta y se centra en la idea de la reparación del daño.

El Título octavo de la Ley se refiere a la inversión en la Infraestructura hidráulica. Inicia señalando qué tipo de obras están a cargo de la Comisión Nacional del Agua. Continúa explicando que para lograr la promoción y fomento de la participación de los particulares en el financiamiento, construcción y operación de infraestructura hidráulica federal, así como en la prestación de los servicios respectivos, la Comisión puede:

- Celebrar con particulares contratos de obra pública y servicios con la modalidad de inversión recuperable, para la construcción, equipamiento y operación de infraestructura hidráulica, pudiendo quedar a cargo de una empresa o grupo de éstas la responsabilidad integral de la obra y su operación, bajo las disposiciones que dicte la Autoridad en la materia y en los términos de los reglamentos de la presente Ley;
- Otorgar concesión total o parcial para operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar la infraestructura hidráulica construida por el Gobierno Federal y la prestación de los servicios respectivos, y
- Otorgar concesión total o parcial para construir, equipar y operar la infraestructura hidráulica federal y para prestar el servicio respectivo.

La Ley dispone que las inversiones públicas en obras hidráulicas federales se recuperarán en la forma y términos que señale la Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica, mediante el establecimiento de cuotas de autosuficiencia que deberán cubrir las personas beneficiadas en forma directa del uso, aprovechamiento o explotación de dichas obras. Y establece una corresponsabilidad entre la Comisión Nacional del Agua y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para definir, crear e instrumentar el sistema financiero del Agua.

Por lo que refiere al título noveno de la Ley, este se refiere a que las playas y zonas federales, en la parte correspondiente a los cauces de corrientes; los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales cuyas aguas sean de propiedad nacional; los cauces de las corrientes de aguas nacionales; las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional; los terrenos de los cauces y los de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales; las islas que existen o que se formen en los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional, excepto las que se formen cuando una corriente segregue terrenos de

propiedad particular, ejidal o comunal, y las obras de infraestructura hidráulica financiadas por el gobierno federal, como presas, diques, vasos, canales, drenes, bordos, zanjas, acueductos, distritos o unidades de riego y demás construidas para la explotación, uso, aprovechamiento, control de inundaciones y manejo de las aguas nacionales, con los terrenos que ocupen y con las zonas de protección, quedan a cargo de la Comisión.

De igual modo regula que quedan a cargo de los organismos de cuenca, los materiales pétreos localizados dentro de las aguas nacionales, mismos que pueden ser concesionados.

Lo más relevante de este título es que se refiere a la declaratoria de aguas nacionales en los siguientes términos: La declaratoria de aguas nacionales que emita el Ejecutivo Federal tendrá por objeto hacer del conocimiento público las corrientes o depósitos de agua que tienen tal carácter. La falta de dicha declaratoria no afecta el carácter nacional de las aguas.

Para expedir la declaratoria respectiva se realizarán o referirán los estudios técnicos que justifiquen o comprueben que la corriente o depósito de que se trate reúne las características que la Ley señala para ser aguas nacionales.

La declaratoria comprenderá además de la descripción general y las características de la corriente o depósito de aguas nacionales, los cauces, vasos y zonas federales, sin que sea necesario efectuar las demarcaciones en cada caso.

Este título también regula las consecuencias de los cambios en los cauces.

El título décimo establece las medidas de apremio y seguridad, las faltas, las infracciones, las sanciones, los recursos administrativos y la Denuncia Popular.

Regiones hidrológicas de México

La Región hidrológica es el Área territorial conformada en función de sus características orográficas e hidrológicas, con el fin de agrupar la información hidrológica y de calidad del agua. (Estadísticas del Agua en México, Edición 2005, Comisión Nacional del Agua)

En México, los límites de las cuencas y de las regiones hidrológicas no coinciden con los estatales ni los municipales.

Para la realización de estudios hidrológicos y de la calidad del agua, la República Mexicana se divide en 37 Regiones Hidrológicas.

Regiones Hidrológicas en México

- Armería-Coahuayana
- Balsas
- Baja California Centro-Oeste
- Baja California Centro-Este
- Baja California Noreste
- Baja California Noroeste
- Baja California Sureste
- Baja California Suroeste
- Bravo-Conchos
- Coatzacoalcos
- Costa Chica de Guerrero
- Costa de Chiapas
- Costa de Jalisco
- Costa de Michoacán
- Costa de Oaxaca
- Costa Grande de Guerrero
- Cuencas Cerradas del Norte
- El Salado
- Grijalva-Usumacinta
- Lerma-Santiago
- Mapimí
- Nazas-Aguanaval
- Norte de Veracruz
- Pánuco
- Papaloapan
- Presidio-San Pedro
- Río Ameca
- Río Colorado
- Río Huicicila
- San Fernando-Soto la Marina
- Sinaloa
- Sonora Norte

- Sonora Sur
- Tehuantepec
- Yucatán
- Yucatán Norte
- Yucatán Oeste

Regiones Hidrológicas en Jalisco

El Estado de Jalisco contiene siete Regiones Hidrológicas.

Regiones Hidrológicas en Jalisco

- Armería-Coahuayana
- Lerma-Santiago
- Balsas
- Río Ameca
- Costa de Jalisco
- Río Huicicila
- El Salado

12 Subregiones Hidrológicas en Jalisco

- Alto Santiago
- Bajo Santiago
- El Salado
- Ameca
- Balsas
- Huicicila
- Armería
- Coahuayana
- Medio Lerma
- Bajo Lerma
- Costa de Jalisco
- Tepalcatepec

Cuencas Hidrológicas en Jalisco

En el Estado de Jalisco hay 20 Cuencas Hidrológicas.

RH14-B Ameca-Atenguillo

Municipios que abarca:

- San Sebastián del Oeste
- Mascota
- Mixtlán
- Atenguillo
- Cuautla
- Etzatlán
- San Marcos
- Guachinango
- Ameca
- Ayutla

- Magdalena
- Tomatlán
- Tecolotlán

RH14-C Ameca-Ixtapa

Municipios que abarca:

- Mascota
- Puerto Vallarta
- Talpa de Allende
- San Sebastián del Oeste
- Mixtlán
- Cuautla
- Atenguillo

RH16-B ArmeríaMunicipios que abarca:

- Villa Purificación
- Casimiro Castillo
- Cuautitlán de García Barragán
- Autlán de Navarro
- Unión de Tula
- Ayutla
- Cuautla
- Mixtlán
- Atengo
- Atenguillo
- Ameca
- Cocula
- Villa Corona
- Tenamaxtlán
- Juchitlán
- Ejutla
- El Limón
- El Grullo
- Tuxcacuesco
- Tonaya
- Chiquilistlán
- Tecolotlán
- Atemajac de Brizuela
- Techaluta de Montenegro
- Sayula
- Tapalpa
- San Gabriel
- Tolimán
- Zapotitlán de Vadillo
- Zapotlán el Grande
- Tuxpan

RH12-K Bolaños

Municipios que abarca:

- San Martín de Bolaños
- Chimaltitán
- Totatiche
- Colotlán
- Santa María de los Ángeles
- Huejúcar
- Villa Guerrero
- Bolaños
- Mezquitic
- Tequila

RH15-A Chacala-Purificación

Municipios que abarca:

- Villa Purificación
- La Huerta
- Casimiro Castillo
- Cuautitlán de García Barragán
- Tolimán
- Cihuatlán
- Autlán de Navarro

RH16-A Coahuayana

Municipios que abarca:

- Atoyac
- Concepción de Buenos Aires
- Gómez Farías
- Tecalitlán
- Mazamitla
- Quitupan
- Valle Juárez
- Tamazula de Gordiano
- Tuxpan
- Tonila
- Pihuamo
- Zapotlán el Grande
- Zapotiltic

RH13-A Cuale-Pitillal

Municipios que abarca:

- Mascota
- Puerto Vallarta
- Talpa de Allende
- Cabo Corrientes

RH12-L Huaynamota

Municipios que abarca:

- Bolaños
- Mezquitic
- Huejuquilla
- San Martín de Bolaños

RH12-J Juchipila

Municipios que abarca:

- San Cristóbal de la Barranca
- Ixtlahuacán del Río
- Cuquío
- Yahualica de González Gallo
- Teocaltiche
- Villa Hidalgo
- Santa María de los Ángeles
- Colotlán

RH12-D Lago Chapala

Municipios que abarca:

- Atoyac
- Tlajomulco
- Acatlán de Juárez
- Jamay
- Tala
- Zapopan
- Villa Corona
- Zacoalco de Torres
- Atemajac de Brizuela
- Zacoalco de Torres
- Tamazula de Gordiano
- Gómez Farías
- Concepción de Bs. As.
- Teocuitatlán de Corona
- Tuxcueca
- La Manzanilla de la Paz
- Tizapán el Alto
- Chapala
- Poncitlán
- Ixtlahuacán de los Membrillos
- Jocotepec
- Ocotlán
- Techaluta de Montenegro
- Amacueca

- Tapalpa
- Sayula
- San Gabriel
- Zapotlán el Grande
- Tuxpan

RH12-C Lerma-Chapala

Municipios que abarca:

- Arandas
- Jamay
- Jesús María
- Atotonilco el Alto
- Ayotlán
- La Barca
- Degollado

RH12-B Lerma-Salamanca

Municipios que abarca:

- Arandas
- Jesús María
- Lagos de Moreno
- San Diego de Alejandría
- San Julián
- Unión de San Antonio

RH15-B San Nicolás-Cuitzmala

Municipios que abarca:

- Talpa de Allende
- Tomatlán
- Villa Purificación
- La Huerta
- Ayutla
- Cautla

RH37-F San Pablo y Otras

Municipios que abarca:

- Ojuelos de Jalisco

RH12-F Santiago-Aguamilpa

Municipios que abarca:

- Hostotipaquillo
- Magdalena
- San Juanito de Escobedo
- Etzatlán
- San Marcos

- Tequila

RH12-E Santiago-Guadalajara

Municipios que abarca:

- Arandas
- Amatitán
- Ayotlán
- Tlajomulco
- Jocotepec
- Teuchitlán
- Chapala
- Poncitlán
- Ocotlán
- Jamay
- Cuquío
- Magdalena
- Juanacatlán
- Zapotlanejo
- Tonalá
- El Salto
- Tlaquepaque
- Ahualulco de Mercado
- San Cristóbal de la Barranca
- Ixtlahuacán del Río
- Ixtlahuacán de los Membrillos
- San Juanito de Escobedo
- San Martín de Bolaños

Normatividad en materia de planeación socioeconómica

Descripción del Sistema Nacional de Planeación Democrática

Para llevar a cabo la planeación existe un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, con objeto de realizar acciones de común acuerdo. Este sistema de planeación democrática contiene mecanismos de participación permanente, mediante los cuales intervienen de manera activa los grupos organizados de la sociedad y la población en general.

El sistema de planeación está conformado por cuatro etapas: la formulación, la instrumentación, el control y la evaluación; mediante las cuales se pretende que el mediano y el corto plazo queden vinculados para que existan congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de objetivos y metas previstas, así como evitar desviaciones en la ejecución de lo planeado. Las citadas etapas pueden realizarse simultáneamente, sin perder su consecuencia, obteniendo con esto la continuidad y congruencia entre actividades y productos del sistema. A continuación se explicará en qué consiste y qué representa cada etapa.

Formulación. Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del plan nacional y los programas a mediano plazo. Comprenden la preparación de diagnóstico a mediano plazo. Comprende la preparación de diagnóstico económico y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional: la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.

Instrumentación. Es el conjunto de actividades en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos y metas de corto plazo.

Las actividades de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos; elegir los principales instrumentos de política económica y social: asignar recursos: determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución del plan o programas.

Para cumplir con lo anterior, se elaboran programas anuales que vinculan el corto con el mediano plazo. Esta etapa de instrumentación se lleva a cabo a través de cuatro vertientes: obligación, coordinación, concertación e inducción. Los cuales se explican como sigue:

a. **Obligación:** comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la administración pública federal (centralizada y paraestatal) para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el plan y programas del sistema. Los instrumentos más representativos de esta vertiente son: a) los programas presupuesto de cada dependencia o entidad, b) el presupuesto federal, c) las leyes de

ingresos de la federación y, por último, d) los acuerdos institucionales que celebran dependencias y entidades entre sí (artículo 32 Ley de Planeación).

b. Coordinación: incorpora las acciones en materia de planeación que las dependencias y entidades de la administración pública federal realizaron con gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos con los de los municipios, lo que se traduce en los convenios únicos de desarrollo, celebrados por el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales. Dicha coordinación se fundamenta en el artículo 26 constitucional. Entre la federación y los gobiernos estatales, el convenio único de desarrollo constituye el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que integra las acciones (artículo 33 y 34 Ley de Planeación).

c. Concertación: comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado. Esta concertación se aplica a través de acuerdos escritos, que la Ley de Planeación llama contratos o convenios, los cuales expresan una de las formas en que los sectores social y privado. Esta concertación se aplica a través de acuerdos escritos, que la Ley de Planeación llama contratos o convenios, los cuales expresan una de las formas en que los sectores social y privado se integran al SNPD, sin menoscabo de sus garantías individuales (artículo 37 y 38 Ley de Planeación).

d. Inducción: se refiere al manejo de instrumentos de política económica social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación. Dentro de estas vertientes se ubican a nivel global entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria.

El control de los instrumentos depende de diferencias secretarías. Por medio de esta instrumentación se facilita que se continúe el proceso de participación en las tres líneas fundamentales que se siguió para la integración del plan.

Aquí se da la creación de los comités técnicos para la instrumentación del plan nacional, los cuales constituyen los mecanismos operativos en los que se busca asegurar la congruencia que debe existir entre el plan nacional y los programas de mediano plazo así como los instrumentos y políticas de corto plazo, contenidas en los programas estratégicos anuales y en los programas operativos de cada dependencia. Entre ellos participan el representante de la dependencia coordinadora de sector y representantes de las áreas de planeación y de programación-presupuestación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Control. Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que la rige y a lo establecido en el plan y programas. Dicho control constituye un mecanismo preventivo y correctivo, que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficientes o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y

asignación de recursos contenidos en el plan, los programas y los presupuestos de la administración pública.

Existen dos tipos de control: el control normativo-administrativo y el control económico social. El primero tiene como objetivo vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones, dicha normatividad abarca múltiples aspectos: administrativos, contables, financieros, jurídicos y también las normas en materia de planeación. Este mismo control se encargará de promover la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Este control será ejercido en el seno del sistema de control y evaluación gubernamental (Siceg), que coordinan las secretarías de Hacienda y Crédito Público y Contraloría y Desarrollo Administrativo en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por otro lado, el control económico social es el encargado de vigilar, por una parte, que exista congruencia entre el plan y los programas que se generen en el sistema y, por otra, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, realmente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

El ejercicio de este control corresponde, en el nivel global, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: en el sectorial, a las dependencias coordinadoras de sector; y en el institucional a las respectivas unidades de planeación.

Respecto al control normativo y administrativo, se realizan reportes de todas las actividades y procedimientos de planeación para vigilar que se lleven a tiempo en todas las etapas.

En relación con el control económico y social se dictamina la congruencia del plan con los programas de mediano plazo, la de éstos con los programas estratégicos anuales y, a su vez, la de los anteproyectos de presupuesto con ellos: se lleva a cabo un seguimiento permanente de los efectos económico sociales, globales y sectoriales, de la ejecución de los programas y presupuestos; se pondera su incidencia en la consecución de los objetivos y metas del plan, y se informa periódicamente al titular del Ejecutivo sobre el estado que guarda la situación económico social nacional.

Es importante destacar que el Congreso de la Unión ejerce su control externo al sistema, por medio de su facultad de aprobar tanto el proyecto de presupuesto de egresos y la ley de ingresos, como la cuenta pública de la hacienda federal.

Evaluación. Consiste en la acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados para retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, asegurando el carácter flexible y dinámico de todo el proceso. Cabe hacer la aclaración que dicha

evaluación se concreta en los objetivos y prioridades de cada nivel a partir de los resultados de la ejecución. El periodo para realizar una evaluación es anual, después de la aplicación de un programa también anual.

Dentro de los objetivos de la evaluación se encuentra la verificación del cumplimiento de los objetivos del programa y medir su efecto en otros programas, así como retroalimentar el próximo ciclo de instrumentación.

Es así como la evaluación viene a ser herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar las acciones del plan nacional de desarrollo y sus programas, a la vez que muestra el grado de integración de los niveles de planeación, confrontando los resultados del plan con lo planteado en un principio por la sociedad, en distintos niveles del sistema.

Las evaluaciones deben ser periódicas y controladas por las dependencias coordinadoras de cada sector administrativo, esto en el primer nivel. El segundo nivel precisa la revisión de lo efectuado por cada entidad coordinadora, además de la evaluación del sector en su conjunto. Después de lo anterior se hace una evaluación dentro del sistema para verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere la ley (artículo 14, VII).

Dentro de la evaluación, el Ejecutivo federal somete el Congreso de dicha administración a dos tipos de instancias: ante el Congreso de la Unión a través del informe de gobierno y rinde un informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas ante la secretaría permanente del Congreso de gobierno: federal, estatal y municipal.

Estructura institucional del SNPD

La estructura institucional del sistema nacional de planeación democrática está compuesto por las dependencias y entidades de la administración pública, por los organismos de coordinación entre la federación, estados y municipios, y por la representación de los grupos sociales, a través de las unidades de planeación, los gabinetes especializados, las comisiones intersectoriales, los convenios entre la federación y estados, la participación social y otros medios de comunicación.

Dentro de SNPD existen tres niveles: global, sectorial e institucional.

Las estructura del sistema tiene su fundamento jurídico en la Ley de Planeación u la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). A continuación se describen los tres niveles arriba mencionados.

Nivel global. Se refiere a las actividades más generales de la economía y la sociedad. Conforme a la Ley de Planeación y a la LOAPF, la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público realizará la función de dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación, cuyas responsabilidades son:

- a) coordinar y proyectar la planeación nacional,
- b) integrar la participación de los grupos que intervienen en el plan nacional de desarrollo.
- c) proyectar la planeación regional, considerando la participación de los gobiernos estatales y municipales,
- d) elaborar los programas especiales que le indique el Presidente de la República,
- d) cuidar que el plan y los programas tengan congruencia en su elaboración y contenido.
- e) elaborar el programa anual global para la ejecución del plan,
- f) verificar con cierta periodicidad los programas y presupuestos de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.
- g) coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación, realicen las dependencias de la administración pública federal, y
- h) elaborar el dictamen sobre los programas sectoriales para que sean presentados al Presidente de la República.
- i) proyectar y calcular los ingresos de la federación y las entidades paraestatales, tomando en cuenta las necesidades de recursos, para la ejecución del plan y los programas a mediano plazo.
- j) realizar el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario, y
- k) considerar los efectos de las políticas monetarias, crediticia, así como la de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, con respecto a los objetivos y prioridades del plan nacional de desarrollo y de los programas a mediano plazo.

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es la encargada de proporcionar elementos de juicio para el control y el seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas, además de coordinar y organizar el sistema de control y evaluación gubernamental.

Nivel sectorial. Este nivel corresponde a la división actual de la administración pública federal que se encarga de aspectos específicos de la economía y la sociedad.

Dentro de cada dependencia, la responsabilidad recae en su titular, el cual se apoya en una unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva.

Conforme a la Ley de Planeación, corresponde a las dependencias coordinadoras de sector:

- ayudar en la formulación del plan nacional de desarrollo,
- elaborar programas de mediano plazo,
- conformar el arco de referencia para la planeación del nivel institucional,
- coordinar las actividades de planeación de las entidades paraestatales agrupadas en el sector.
- asegurar la congruencia de sus programas con el plan nacional de desarrollo y los programas de mediano plazo.
- vigilar que las entidades del sector cumplan con lo establecido en el programa,
- verificar que las entidades paraestatales del sector que coordinen, y
- elaborar programas operativos anuales.

Nivel institucional. Este nivel está compuesto por las entidades paraestatales de la administración pública: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos que correspondan a las actividades productivas o de servicios que se llevan a cabo.

El nivel institucional se relaciona con la planeación global por medio de los programas sectoriales.

Las entidades de la administración pública federal elaboran programas institucionales de mediano plazo, sólo cuando así lo determine el Presidente de la República.

Las entidades paraestatales podrán realizar las siguiente actividades:

- participar en la elaboración de los programas de mediano plazo, de acuerdo a su ámbito y objetivos,
- elaborar programas operativos anuales para le ejecución del programas institucional,
- atender las propuestas de los gobiernos de los Estados,
- verificar con periodicidad la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y

- elaborar sus programas-presupuestos.

Instrumentos del SNPD

Para su cabal cumplimiento, el sistema nacional de planeación se auxilia de diferentes instrumentos, los cuales son objeto de jerarquización y ordenación temporal y especial, dichos instrumentos tienen su expresión material a través de documentos como planes, programas, leyes, informes de control o evaluación.

Los instrumentos se clasifican en:

a) Normativos, de mediano plazo.

Plan nacional de desarrollo. Se elabora el nivel global, a mediano plazo y es para toda la nación. Tiene por objeto definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, a la vez que señala los programas de mediano plazo para cubrir las necesidades económicas y sociales. Constituye así el marco orientador de todos los demás instrumentos del SNPD, el cual considera a todos los sectores y regiones del país, además de orientar las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional y la planeación que efectúan los estados y municipios.

En su formulación participan las dependencias y entidades de la administración pública federal, los grupos sociales interesados y las entidades federativas y municipales.

Dicho plan es elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, a partir de la fecha de inicio de cada administración.

El mencionado plan indica los programas sectoriales, institucionales regionales y especiales que habrán de elaborarse para las áreas de interés en la economía o sociedad.

De acuerdo a la ley, el plan contiene: los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país: las previsiones sobre los recursos a utilizar: la determinación de instrumentos y responsables de su ejecución: y los lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional.

El plan nacional de desarrollo, para su aprobación, es sometido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Presidente de la República, y una vez que lo aprueba se publica mediante decreto en el Diario Oficial.

Programas de mediano plazo. Estos se elaboran a escala sectorial con una cobertura espacial nacional o regional a mediano plazo. Tienen como función detallar y desglosar los planteamientos generales del plan nacional por medio de la identificación de los objetivos, metas, políticas o instrumentos, los cuales llevarán al logro de los objetivos del plan. Estos programas se clasifican en:

- sectoriales,
- estratégicos (regionales y especiales), y
- institucionales

En la actualidad los programas son elaborados conforme a las prioridades de desarrollo existentes.

Programas sectoriales

Comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia.

Estos programas se integran bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, conforme a las normas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y con base en las propuestas de las entidades sectorizadas, las previsiones del plan nacional de desarrollo, las recomendaciones de los estados y municipios y las aportaciones de los grupos sociales interesados.

Los programas sectoriales son sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Programas estratégicos

Los programas estratégicos se clasifican en dos tipos: regionales y especiales. Con los regionales se atiende a una o más regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional.

Estos programas requieren de la participación de las entidades federativas a que correspondan las regiones.

Para la integración de estos programas, la responsable es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los programas especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país, sintetizados en el plan nacional de desarrollo, y en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector, de las cuales una es designada por el Presidente de la República para fungir como responsable general del programa.

Para la elaboración de estos programas, las dependencias de la administración pública federal colaboran conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación.

Los dos tipos de programas son sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 29 de la Ley de Planeación).

Programas institucionales

Los programas institucionales se elaboran, como su nombre lo indica, a nivel institucional ya sea nacional o regional, a mediano plazo. Su objetivo es señalar la manera en que se aplicarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales.

Que los programas sean nacionales o regionales, está en función de la naturaleza de las actividades que realizan las entidades del sector paraestatal y de las características del propio programa.

Los programas institucionales se elaboran por las entidades que a juicio del jefe del Ejecutivo Federal se consideran adecuadas en función de su ubicación dentro del sector a que correspondan.

Dichos programas precisan el diagnóstico, los objetivos, las metas prioritarias y complementarias, así como las acciones operativas, de apoyo, coordinación y regulación, los recursos que demande la entidad para llevarlos a cabo y los criterios que rigen su operación.

Para su aprobación los programas deben ser presentados a la dependencia coordinadora del sector.

b) Instrumentos operativos de corto plazo

Programas anuales

Estos programas se elaboran a nivel global, sectorial e institucional, sean nacionales o regionales a corto plazo (un año). Tienen por fin expresar objetivos del plan nacional de desarrollo y los programas a mediano plazo, definiendo las acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos.

Existen tres tipos de programas anuales:

a. Programa operativo anual macro. Constituye el marco general para la integración de los programas operativos anuales (preliminares), garantiza la congruencia entre éstos y los lineamientos generales de política económica y social para el año correspondiente, además de establecer la fundamentación global del presupuesto de egresos de la federación. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrar este tipo de programas considerando la participación que corresponde a las dependencias y entidades del sector público.

b. Programas operativos anuales preliminares. Estos programas especifican las acciones que en el año correspondiente se ejecutarán para cumplir con los objetivos, metas y políticas establecidas en cada programa de mediano plazo. Su elaboración se realiza en el seno de los comités técnicos para la instrumentación del plan, dichos programas constituyen el vínculo, en el nivel sectorial, del plan nacional con el presupuesto de egresos de la federación.

c. Programas operativos anuales definitivos. Se trata de instrumentos insustituibles de la gestión gubernamental, cuya integración implica la necesidad de que los procedimientos de la planeación lleguen hasta el nivel operativo de las dependencias y entidades públicas.

Ley de Ingresos de la Federación

La Ley de Ingresos contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingreso, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público: financiera, monetaria, crediticia y deuda pública, así como el señalamiento de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación. La ley tiene vigencia de un año. Dicha ley estará de acuerdo con los lineamientos de la política de financiamiento que propone el plan nacional de desarrollo.

Presupuesto de egresos

Este presupuesto tiene por función expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, señalando metas y responsables de ejecución.

Los presupuestos son elaborados cada año. Se inician los trabajos de preparación en el mes de enero y el proceso de formulación del anteproyecto a mediados de mayo, tomando en cuenta:

- las políticas de gasto público que fija el Ejecutivo federal,
- las políticas y directrices del programa anual global del sector público federal;
- las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior;
- el programa financiero general que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- la interrelación con los diversos instrumentos de política económica y social establecidos por Ejecutivo federal;
- los acuerdos de concertación con los sectores social y privado, así como los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y, por último,

- las políticas y directrices establecida en los programas operativos anuales preliminares.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de integrar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación.

Convenios únicos de desarrollo

El convenio de desarrollo viene a ser instrumento operativo para efectuar las acciones conjuntas de la federación y los estados; su fin primordial es impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, mediante programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

Dentro del convenio único de desarrollo se estructuran compromisos para que los ejecutivos estatales promuevan la creación de sistemas estatales de planeación democrática, y se fortalezcan los comités estatales de planeación para el desarrollo, como órgano oficiales de comunicación y coordinación con el sistema nacional de planeación democrática.

La coordinación se dará entre el gobierno federal, los estatales y las autoridades municipales.

Contratos y convenios de concertación

Compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecer los criterios generales conforme a los cuales las dependencias y entidades de la administración pública federal realizarán la concertación de acciones.

La unidad administrativa será la encargada de difundir y promover el programa correspondiente para que los sectores sociales y privados o los particulares, conozcan los apoyos generales que se ofrecerán a quienes formalicen contratos o convenios.

Dichos contratos o convenios deberán contener las cláusulas relativas a las consecuencias y sanciones. Las partes tendrán la obligación de presentar periódicamente un reporte sobre los avances cuantitativos y cualitativos.

Instrumentos administrativos

Dentro de cada dependencia y entidad se elaboran regularmente programas administrativos que fijan los propósitos, objetivos y metas a lograr en cada ejercicio (por unidad). Estos instrumentos se crean para que auxilien a las tareas fundamentales de la planeación y las responsabilidades que tendrán cada uno de los ejecutantes de estas tareas.

c) Instrumentos de control

Mediante los instrumentos de control se lleva a cabo el seguimiento de la ejecución del plan nacional y de los programas estratégicos, a través de evaluaciones parciales ya sean mensuales, trimestrales o semestrales.

Los instrumentos más representativos del control tanto normativo-administrativo como económico social son:

Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas. Este documento es realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, destinado al Congreso de la Unión con objeto de presentar los resultados del seguimiento y análisis permanente de la economía nacional y del estado que guardan las finanzas públicas.

Informes mensuales de los gabinetes especializados. Estos son elaborados por las diferentes dependencias que conforman los gabinetes cuya integración está coordinada por la dirección general del secretario técnico de los mismos. Los documentos resultantes son dirigidos al titular del Ejecutivo federal con el fin de tenerlo informado de la evaluación del desarrollo nacional. Los gabinetes especializados son cuatro: económico, de comercio exterior, de salud y el de asuntos agropecuarios.

Informe mensual de la secretaría intersecretarial de gasto financiero. Este documento es elaborado en forma conjunta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su objetivo es mantener informado al titular del Ejecutivo federal, del nivel y estado que guarda el gasto público.

d) Instrumentos de evaluación

Informe de gobierno

De acuerdo con la Constitución, el Presidente de la República presenta un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión. El citado informe contiene un documento complementario que amplía el análisis, las acciones y los resultados. Adicionalmente, el informe comprende tres anexos sectoriales con cuatro apartados cada uno: el apartado programático, que cubre el periodo enero-diciembre del año anterior al informe; el apartado programático para enero-agosto del año del informe; un apartado estadístico-histórico de las variables más relevantes del sector, y el apartado que desglosa las inversiones y el detalle de las obras en proceso y terminadas, correspondientes al sector.

Los trece anexos comprenden los siguientes sectores: política económica, comercio y fomento industrial, agropecuario y forestal, pesca, turismo: energía, minas e industria paraestatal; laboral, política exterior, gobierno; salud y seguridad social: educación; comunicaciones y transportes, desarrollo social y medio ambiente.

Informe de ejecución del plan nacional de desarrollo

Conforme a la Ley de Planeación, el Ejecutivo deberá remitir al Congreso de la Unión en marzo de cada año un informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan nacional y los programas de mediano plazo.

La integración del documento corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en la información proporcionada por las entidades y dependencias de la administración pública federal en los comités técnicos para la instrumentación del plan nacional de desarrollo.

La cuenta pública

Constituye el instrumento que permite el seguimiento de las acciones emprendidas en el ámbito presupuestario, dentro del SNPD.

La cuenta pública muestra los resultados de la gestión financiera del gobierno federal con referencia a los ingresos públicos y la forma como se ejerció el presupuesto.

Foros de consulta popular

Los gobiernos constituidos democráticamente requieren que constantemente el consenso público de conserve e incremente. Lo anterior debido a que todo Estado no puede regirse exclusivamente por instituciones políticas tradicionales. Se requiere de la participación ciudadana respecto a la problemática nacional a fin de que aporten medidas políticas que respondan eficazmente a la solución de problemas y más que nada reflejen el sentir de la población en general.

Las consultas populares han venido a configurar, en el presente régimen, uno de los aportes más importantes del gobierno para fomentar la participación ciudadana. Se pretende mayor participación en la discusión de problemas de interés general. Los partidos políticos, las asociaciones gremiales, los académicos y los individuos en particular tienen el derecho de expresarse y la posibilidad de convencer a sus interlocutores de su punto de vista.

Las consultas populares se presentan como un instrumento mediante el cual el gobierno, antes de optar por la reforma o aplicación de una nueva ley, somete a consideración de la sociedad la discusión de los problemas en búsqueda de alternativas de solución transformándose en intérprete del interés público.

La consulta popular no supe al proceso legislativo aun cuando ambos se dirigen al mismo fin, que es la influencia del punto en el desarrollo del país, y eso es democracia. En los foros de consulta se analizan los temas en discusión y se proponen soluciones. El proceso legislativo, en cambio, reforma estos análisis y propuestas y las transforma en leyes. Por lo tanto ambos forman parte de un mismo proceso legislativo democrático.

Informes sectoriales

Los informes sectoriales tratarán acerca de la forma en que han contribuido las acciones del sector y sus entidades coordinadas al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de mediano plazo en el PND.

Este informe se presenta al finalizar el tercer trimestre de cada año.

Informes institucionales

Son informes evaluatorios que entregan los titulares de las empresas paraestatales al coordinador sectorial respectivo, con relación a los programas institucionales a su cargo.

Informe sobre áreas y necesidades específicas. Este informe es flexible y sirve para prevenir desviaciones y desajustes en la ejecución del plan y los programas. Pueden ser regionales o nacionales.

Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental. Este es un informe anual que la Contraloría envía al titular del Ejecutivo federal, para presentarle el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

De lo expuesto anteriormente encontramos como puntos sobresalientes:

Las reformas realizadas a la Constitución en materia administrativa, responden a las necesidades existentes del desarrollo nacional. Dichas reformas le otorgan al Ejecutivo una ampliación de sus facultades en el aspecto económico, acentuándose así el marcado presidencialismo existente.

Se puede decir que el Constituyente de Querétaro ya las había contemplado, pero fue necesario que se presentaran determinadas circunstancias para que las reformas se plasmaran en el texto constitucional. Como pueda ser el descontento por la nacionalización de la banca que causó gran desconfianza en los sectores privados, dando como resultado una recesión económica, por lo que el Estado necesitaba reorganizar la economía nacional. Debido a ello, se elevó a nivel constitucional la economía mixta, dándole seguridad al sector privado para su participación en la económica.

En las reformas se señalan las áreas prioritarias y estratégicas con objeto de lograr un desarrollo y avance nacionales auténticos, en donde el Estados también se autolimita y permite en las áreas no mencionadas la participación de los particulares; dejando abierto el artículo para que en caso de requerirlo el país podrán ampliarse estas áreas.

Encontramos que los derechos sociales exigen la intervención, del Estado para su realización, pues son: la educación, el empleo, la salud, la vivienda, entre otros, y se identifican con los fines del Estado en el desarrollo nacional.

Es decir, que la rectoría del Estado, la planeación y la economía mixta dirigen sus esfuerzos a la realización de estos derechos sociales, aun cuando éstos implican una limitación de las libertades individuales en bien de la comunidad nacional, y podríamos decir que las reformas a la Constitución son derechos sociales.

En lo referente a la planeación se concluye que es necesario efectuar un inventario de recursos que posee la nación (humanos, naturales, técnicos, científicos, financieros, etcétera), y en forma paralela, realizar un inventario de las necesidades existentes (educación, salud, vivienda, desarrollo industrial, producción agropecuaria, etcétera). Una vez realizados estos inventarios se establece un plan, el cual debe contener las metas, los objetivos y las acciones que deben realizarse, señalando a la vez, quiénes, cuándo y cómo efectuarán dichas acciones.

Por lo tanto, el Estado busca conducir la acción social a favor de los grandes objetivos nacionales a través de la planeación, para ello se requiere cumplir con una visión global o de conjunto y con un concurso de los distintos agentes sociales, conforme a un plan y varios de los distintos agentes sociales, conforme a un plan y varios programas, subordinados al primero.

El Ejecutivo es el responsable de la elaboración del plan nacional de desarrollo, y al Congreso de la Unión sólo se le considera como un órgano consultivo. El Ejecutivo cuenta con dependencias de orientación y apoyo global; los organismos que no pertenezcan a una dependencia determinada quedarán comprendidas dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los órganos más importantes en la planeación son: el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Respecto a la Ley de Planeación, se establece que no sólo es un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos sino que constituye fundamentalmente un procedimiento de participación social, en que la conciliación de interés y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos válidos para toda la sociedad.

En la Ley de Planeación, reiteramos, el Congreso de la Unión sólo fungirá como un órgano consultivo, delegando sus funciones en el Ejecutivo.

A la Ley de Planeación se le han hecho críticas respecto a los foros de consulta popular, por no especificarse en ésta cómo se llevará a la práctica la participación de los grupos, organizaciones y partidos políticos.

Normatividad local en materia de equilibrio ecológico y la protección al ambiente

Esta Ley tiene por objeto regular la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente y el patrimonio cultural en el estado de Jalisco, en el ámbito de competencia de los gobiernos estatal y municipales, con la finalidad de mejorar la calidad ambiental y la calidad de vida de los habitantes del estado y establecer el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

En cuanto a la distribución de las atribuciones, la Ley establece que un sistema que busca la coordinación de los Estados y Municipios a través de convenios para evitar conflictos de competencia y señala que para la coordinación de acciones, siempre que exista transferencia de atribuciones, el gobierno del estado y los gobiernos municipales deberán celebrar convenios entre ellos o con la federación.

No obstante, el grueso de las atribuciones que guardan relación directa con los ciudadanos recae en los municipios, tal y como señala el artículo octavo:

- Evaluar el impacto ambiental respecto de obras o actividades que no sean competencia de la federación o del estado, que se realicen íntegramente dentro del territorio municipal, y dependiendo del dictamen satisfactorio de dicha evaluación, otorgar las autorizaciones de usos del suelo y las licencias de construcción u operación respectivas;
- Expedir el ordenamiento ecológico del territorio municipal;
- Dictaminar las solicitudes de autorización que se presenten para descargar aguas residuales en los sistemas de drenaje y alcantarillado que administren, estableciendo condiciones particulares de descarga en dicho sistema; así como, de resultar necesario, requerir la instalación de sistemas de tratamiento cuando no se satisfagan las normas oficiales mexicanas;
- Aplicar en las obras e instalaciones municipales destinadas al tratamiento de aguas residuales, los criterios que emitan las autoridades federales o estatales, a efecto de que las descargas en cuerpos y corrientes de agua satisfagan las normas oficiales mexicanas;
- Llevar y actualizar el registro municipal de las descargas a las redes de drenaje y alcantarillado que administren, el cual será integrado al registro estatal y nacional de descargas;
- Vigilar las descargas de origen municipal y evitar su mezcla con otras descargas, así como el vertimiento de residuos sólidos;
- Formular y expedir las declaratorias correspondientes para la creación de áreas naturales protegidas en el municipio;
- Formular y promover programas para la disminución y reciclado de residuos sólidos urbanos;
- Vigilar el cumplimiento de la legislación estatal en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera generada por fuentes fijas y móviles de jurisdicción local cuya competencia no esté reservada a la federación, así como el aprovechamiento de los recursos naturales, como lo prevén las leyes correspondientes de la materia;

- Expedir la normatividad correspondiente en materia de contaminación visual.

El artículo noveno establece los criterios de la política ambiental.

La ley, en el capítulo VI, los instrumentos de la política ambiental, en los que se incluye la planeación, los instrumentos económicos, el ordenamiento ecológico, los criterios ambientales en la promoción del desarrollo estatal, la regulación ambiental de los asentamientos humanos, la evaluación del impacto ambiental, la normatividad reglamentaria estatal, las medidas de protección de áreas naturales, la investigación y educación ambiental, la información y vigilancia, la autorregulación y auditorías ambientales y el Fondo Estatal de Protección al Ambiente.

El título segundo de la ley regula las áreas naturales protegidas estableciendo, de manera muy similar a la Ley Federal, los tipos y caracteres de las áreas naturales protegidas, las declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de áreas naturales protegidas, el sistema estatal de áreas naturales protegidas y las Zonas de Recuperación Ambiental.

El título tercero regula también de manera similar a la Ley General, la conservación y aprovechamiento sustentable de los elementos naturales, incluyendo capítulos para el agua y los ecosistemas acuáticos y el suelo y sus recursos.

El título cuarto de la ley se refiere a la protección al ambiente, incluyendo capítulos para la prevención y control de la contaminación: atmosférica, del agua y de los ecosistemas acuáticos y del suelo, así como apartados relativos a las actividades riesgosas, los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos de manejo especial y sólidos urbanos, del ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y olores.

El título quinto regula lo relativo a la participación social y el Derecho a la información ambiental.

El título sexto contiene las disposiciones relativas a las medidas de control, las medidas de seguridad y las sanciones, estableciendo el procedimiento de inspección y vigilancia, así como las sanciones administrativas, el recurso de revisión, la comisión de delitos y la denuncia popular.

Normatividad local en materia de aguas

La Ley de Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios, regula la explotación, uso, aprovechamiento, preservación y reutilización del agua, la administración de las aguas de jurisdicción estatal, la distribución, control y valoración de los recursos hídricos y la conservación, protección y preservación de su cantidad y calidad, en términos del desarrollo sostenible.

El objeto de la Ley es:

- Establecer los principios y regulaciones para la gestión integrada de los recursos hídricos en el estado, a efecto de promover y hacer efectivo el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos;
- Establecer las bases generales para las actuaciones coordinadas de las autoridades estatales y municipales, quienes conforme a sus atribuciones constitucionales, concurren en el ámbito de dicha gestión;
- Regular en el ámbito de competencia estatal el aprovechamiento del agua en actividades agropecuarias; y
- Establecer las bases generales para la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de las aguas residuales.

Por principio de cuentas esta Ley define las Aguas de Jurisdicción Estatal, cuestión fundamental para entender las actividades estatales. Las aguas que de conformidad con el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden ser consideradas propiedad de la Nación ni reglamentadas como aguas nacionales, y que siendo consideradas como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, se localizaren en dos o más predios y que la misma Constitución Federal considera sujetas a las disposiciones que dicten los Estados y las que sean asignadas por la autoridad competente, a favor de, cualquier entidad municipal o estatal en Jalisco incluyendo las concesionadas para uso público urbano.

El título primero, además de definir varios conceptos y establecer el objeto de la Ley, dedica un capítulo al Sistema Estatal del Agua definiéndolo como el instrumento para la coordinación del desarrollo hídrico de la Entidad, a cargo de la Comisión Estatal del Agua, para establecer las políticas públicas para la gestión y mejor uso de las aguas. Asimismo prevé el Sistema Estatal Financiero del Agua, como subsistema del anterior, con objeto de coordinar a los actores involucrados en la gestión del agua y definir los mecanismos para la obtención de recursos que permitirán la realización de las obras. Este título también dedica un capítulo a la programación hídrica, es decir a la formulación, seguimiento, evaluación y actualización del Programa Hídrico Estatal.

El título segundo contiene las disposiciones relativas a las autoridades estatales: Comisión Estatal del Agua, Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable, Secretaría de Desarrollo Rural y los Ayuntamientos de los Municipios, especialmente las atribuciones de cada una.

La Comisión es el organismo que coordina, planifica y regula los usos del agua en la Entidad, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión. Asimismo es el organismo operador de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento del Estado y el órgano Regulador Estatal de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. El capítulo desarrolla la conformación de la comisión y sus reglas de operación.

A la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado corresponde planear la construcción de obras hidráulicas, la operación de los sistemas hidráulicos y la administración y conservación de la infraestructura hidráulica para la explotación, uso o aprovechamiento del agua en lo correspondiente a los usos: Agropecuario; Agroindustrial; Piscícola; Acuícola; y Ecológico.

Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Rural coordinar las acciones encaminadas a tecnificar el riego agrícola con la introducción de métodos presurizados tales como el riego por aspersión o por goteo, entre otros, modernizando la infraestructura establecida para el servicio de riego por superficie.

Corresponde a los Municipios, los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Para ello pueden formar Organismos Operadores Descentralizados que también pueden ser intermunicipales. Los municipios pueden proponer las cuotas y tarifas para que a propuesta del pleno del ayuntamiento, sean aprobadas por el Congreso del Estado, en el capítulo correspondiente de la Ley de Ingresos Municipal.

El título tercero de la Ley está dedicado a la participación de los usuarios y la sociedad organizada en la gestión del agua, principalmente a través del Consejo Estatal de Agua los Consejos Locales del Agua y las Comisiones Tarifarias.

El Título cuarto, denominado de la descentralización de facultades de la federación, contiene un par de capítulos en los que se faculta al Gobernador para promover la coordinación de acciones con la Comisión Nacional del Agua y con las demás instituciones federales que se requieran, en materia de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos, incluyendo en forma privilegiada el contexto de la cuenca hidrológica, y solicitar la descentralización de la gestión de los recursos hídricos. En complemento, la administración de las aguas de jurisdicción estatal está a cargo de la Comisión Estatal que se auxilia del sistema de información estatal del agua y el registro estatal de derechos de agua.

El título quinto contiene disposiciones relativas a la participación de forma individual o colectiva de los particulares integrantes de los sectores privado y social en: la ejecución de obras de infraestructura hidráulica y proyectos relacionados con los servicios públicos; el financiamiento de obras, instalaciones y equipamiento para la gestión de los recursos hídricos y para la prestación de servicios de aguas rurales y urbanos; la prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable, alcantarillado, reutilización y tratamiento de aguas residuales; y la administración, operación y mantenimiento parcial de los sistemas destinados a la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento y reutilización de aguas residuales.

El título sexto se divide en tres capítulos:

a) el primero contiene disposiciones generales de los servicios públicos municipales de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de las aguas residuales, especificando todas las actividades que comprenden, incluidas las reglamentarias, y señalando los principios rectores de las mismas;

b) el segundo, establece los derechos y obligaciones de los usuarios de los servicios públicos municipales de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de las aguas residuales; y

c) el tercero relativo a las cuotas y tarifas de los servicios antes citados, es decir señala los conceptos objeto de cobro, así como el procedimiento para su determinación y actualización.

El título séptimo contiene las faltas, llamadas infracciones y las sanciones correspondientes.

Normatividad local en materia de planeación socioeconómica

La Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios tiene por objeto establecer:

- Las normas y principios básicos de la planeación de las actividades de la administración pública Estatal y Municipal para coadyuvar en el desarrollo integral y sustentable del Estado;
- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática del Estado de Jalisco;
- Las bases para que el Titular del Ejecutivo Estatal coordine las actividades de planeación con la Federación y con los Municipios, conforme a la legislación aplicable; y
- Las bases para promover y fomentar la participación activa y responsable de la sociedad, en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo a que hace referencia esta ley.

Se entiende por Planeación: la ordenación racional y sistemática de las acciones del Gobierno y la sociedad para coadyuvar a mejorar la calidad de vida de la población en el Estado. La planeación para el desarrollo estará orientada por los siguientes principios:

- La igualdad de derechos y oportunidades: sustentados en la atención de las necesidades prioritarias de la población, la mejora integral de la calidad de vida y el combate preferente (sic) la pobreza y a la exclusión social para lograr una sociedad más igualitaria;
- Sustentabilidad: los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios de evaluación que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada estabilidad ambiental;
- Integralidad: como la relación coordinada de los esfuerzos del gobierno y la sociedad en redes interinstitucionales, para coadyuvar a satisfacer las necesidades sociales;
- Coordinación: como medio de enlace de los objetivos, estrategias y acciones, de los tres niveles de gobierno y de la sociedad para la consecución de los fines de la planeación;
- Continuidad: como resultado de la institucionalización de la planeación;
- Congruencia: originada a partir de la correspondencia de los planes, programas, proyectos e instrumentos de planeación, con el Plan Estatal de Desarrollo;
- Transparencia: como disponibilidad y libre acceso de la información producida durante la planeación, de conformidad con la legislación aplicable;

- Regionalización: como estrategia encauzada al desarrollo equilibrado de las regiones, sustentado en sus respectivas potencialidades; y
- Participación Gubernamental y Ciudadana: a partir de la acción sistemática, objetiva, plural y voluntaria de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de la sociedad en el proceso de planeación para el desarrollo.

Son autoridades, instancias u organismos encargados de la aplicación de la ley:

- a. El Titular del Poder Ejecutivo del Estado;
- b. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado;
- c. Los municipios de la Entidad;
- d. Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal; y
- e. Los Subcomités Regionales.

Es obligación del titular del Poder Ejecutivo del Estado, organizar y conducir la planeación del desarrollo del Estado con la participación democrática y plural de la ciudadanía.

Los Poderes Legislativo y Judicial serán partícipes del proceso de planeación durante la etapa de consulta gubernamental, de conformidad con lo previsto en esta Ley y su reglamento.

El Poder Ejecutivo en materia de planeación para el desarrollo cuenta, entre otras, con las siguientes atribuciones:

- Aprobar el Plan Estatal de Desarrollo su modificación o actualización;
- Aprobar los programas intersectoriales, sectoriales y las Matrices de Indicadores para Resultados, de las dependencias y entidades de la administración pública estatal;
- Fijar los lineamientos a las dependencias y entidades de la administración pública estatal, para la elaboración y ejecución de los instrumentos que se derivan de la aplicación de esta ley;
- Ejecutar los planes y programas correspondientes, por sí o a través de las dependencias competentes; y
- Elaborar, aprobar, ejecutar, supervisar, evaluar y rendir informe del Plan General del Poder Ejecutivo, su actualización o modificación.

El Sistema Estatal de Planeación Democrática es el conjunto de condiciones, actividades, procedimientos, instancias e instituciones en el que participan las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal; los sistemas de información y consulta; los organismos de los sectores privado y social y la sociedad en general, vinculados funcionalmente y respetando su respectiva autonomía, para llevar a cabo en forma coordinada y concertada, el proceso de planeación del desarrollo estatal.

El proceso de planeación se integra cuando menos con las etapas de consulta pública, concertación, aprobación, publicación, instrumentación, ejecución, control y evaluación.

Los planes estatal, municipales y regionales y los programas de gobierno son elaborados tomando en cuenta en lo conducente la información que al respecto generen el Instituto de Información, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y las instituciones de educación superior y de investigación, así como cualquier otra que se considere necesaria para el proceso de planeación.

La información útil para el proceso de planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios es concentrada, sistematizada y ministrada por el Instituto de Información.

El Plan Estatal precisará los objetivos generales, directrices, políticas, estrategias y líneas de acción que coadyuven al desarrollo integral del Estado a corto, mediano y largo plazo; establecerá los lineamientos para el desarrollo estatal, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá la orientación de los programas de gobierno, considerando las propuestas del ámbito municipal. Además de las precisiones y lineamientos señalados en el párrafo anterior, el Plan Estatal contendrá un análisis social, demográfico y económico del Estado, así como el criterio para establecer objetivos y una prospectiva anual de alcance de metas y objetivos.

Los planes institucionales para el desarrollo de la gestión pública deberán ser congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE) es la instancia de coordinación gubernamental y concertación social auxiliar del Ejecutivo Estatal y estará integrado por las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y las organizaciones representativas de los sectores privado y social. En consecuencia, cuenta con las siguientes atribuciones:

- Coordinar las actividades de la planeación estatal del desarrollo;
- Coordinar la elaboración, evaluación y en su caso actualización o sustitución del Plan Estatal de Desarrollo y los programas especiales, considerando las propuestas de los Poderes Legislativo y Judicial, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, del sector privado y de la sociedad en general, de conformidad con lo estipulado en la presente Ley;

- Asesorar y coordinar la planeación regional y municipal, con la participación que corresponda a los gobiernos municipales;
- Verificar que los planes y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido, proponiendo las metodologías y lineamientos que deberán seguirse.

Para el cumplimiento de las funciones y atribuciones que corresponden al COPLADE operarán como órganos auxiliares, los subcomités sectoriales, regionales y especiales, para la consulta, coordinación, concertación e inducción de acciones entre los sectores público, privado y social, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia.

La Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas es la encargada de:

- a. Elaborar y administrar un Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública del Estado de Jalisco;
- b. Emitir lineamientos respecto a la elaboración, seguimiento y evaluación de las Matrices de Indicadores para Resultados y sus indicadores; y
- c. Dar seguimiento a las Matrices de Indicadores para Resultados.

Las entidades paraestatales sectorizadas deben:

- a. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de propuestas en relación con sus funciones y objetivos, a la Secretaría del ramo que coordine el sector correspondiente;
- b. Formular, aprobar y proponer su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente;
- c. Elaborar las Matrices de Indicadores para Resultados para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;
- d. Considerar el ámbito territorial de sus acciones atendiendo a las propuestas de los Subcomités Regionales y los Municipios, a través de la dependencia coordinadora del sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale ésta última;
- e. Procurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y
- f. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos, metas y prioridades de su programa institucional y del programa sectorial correspondiente.

Las dependencias y entidades de la administración pública estatal deben:

- Participar en la formulación y ejecución del Plan Estatal, los planes regionales y los programas sectoriales, en el ámbito de su competencia;
- Formular sus respectivas Matrices de Indicadores para Resultados, en congruencia con los planes estatal y regional; y
- Formular, aprobar y proponer, en el caso de las entidades, sus respectivos programas institucionales.

El Plan Estatal, los programas que de él se deriven y los planes regionales, serán obligatorios para las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en el ámbito de sus respectivas competencias, a partir de su publicación.

Los programas sectoriales son elaborados y aprobados por las dependencias coordinadoras de sector, y tendrán una vigencia igual al término de la administración estatal.

Dichos programas se sujetan a los objetivos, directrices, políticas y prioridades contenidas en los planes estatal y regionales; toman en cuenta, en lo conducente, las contenidas en los planes municipales; y especificarán las metas, previsiones de recursos, acciones específicas, instrumentos y responsables de su ejecución.

Los programas especiales, se refieren a las prioridades del desarrollo integral del Estado fijados en el Plan Estatal o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

El Ejecutivo deberá observar el Plan Estatal y los programas que de él se deriven como base para realizar los proyectos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado, y precisar los objetivos de los Programas derivados del Plan que deberán cumplirse a través de la aplicación del gasto público durante el ejercicio siguiente.

El Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él se deriven, tienen en principio una vigencia indefinida con proyecciones, según sea el caso, a corto, mediano y largo plazo, y deberán ser evaluados y en su caso actualizados o sustituidos conforme a lo establecido en la ley y en sus disposiciones reglamentarias.

La planeación municipal del desarrollo se lleva a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad de los municipios, con la finalidad de coadyuvar al desarrollo económico y social de sus habitantes. Los municipios deben contar con un Plan Municipal, el cual es aprobado por sus respectivos ayuntamientos.

El Plan Municipal precisa los objetivos generales, estrategias y líneas de acción del desarrollo integral del municipio; se refiere al conjunto de la actividad económica y social, y rigen la orientación de los programas operativos anuales.

Los COPLADEMUN (Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, de cada uno de los Municipios del Estado) son organismos auxiliares de los municipios en la

planeación y programación de su desarrollo, aprobados por los ayuntamientos; tienen a su cargo el ejercicio de las funciones y el despacho de los asuntos que en la materia les confiere la presente ley y demás disposiciones normativas aplicables.

A los COPLADEMUN les corresponde:

- Promover la participación activa de la sociedad en el desarrollo integral del municipio;
- Contribuir en el diagnóstico de la problemática y potencialidades municipales, así como en la definición y promoción de proyectos y acciones que contribuyan al desarrollo local y regional;
- Coordinar la elaboración, evaluación y en su caso actualización o sustitución del Plan Municipal de Desarrollo y los programas derivados del mismo, considerando las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, del sector privado y de la sociedad en general;
- Contribuir en los trabajos de instrumentación y seguimiento, del Plan Municipal de Desarrollo y los programas que de él se deriven, procurando su inserción y congruencia con los planes regionales y el Plan Estatal;
- Proponer la realización de programas y acciones que sean objeto de convenio entre el municipio y el Ejecutivo Estatal y, a través de éste, en su caso, con el Ejecutivo Federal;
- Participar en el seguimiento y evaluación de los programas federales y estatales que se realicen en el municipio y su compatibilización con los del propio Ayuntamiento; y
- Proponer políticas generales, criterios y prioridades de orientación de la inversión, gasto y financiamiento para el desarrollo municipal y regional.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal es la instancia encargada de presentar al Presidente Municipal la propuesta del Plan Municipal de Desarrollo y, en su caso, de actualización o sustitución, a fin de que este último lo presente al Ayuntamiento para su aprobación.

El Plan Municipal y los programas que de él se deriven, son obligatorios a partir de su publicación para toda la administración pública municipal en el ámbito de sus respectivas competencias. Los Ayuntamientos deberán observar el Plan Municipal de Desarrollo y los programas que de él se deriven como base para realizar los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos.

El Plan Municipal de Desarrollo, así como los programas que de él se deriven, tienen en principio una vigencia indefinida, con proyecciones a corto, mediano y largo plazo, debiendo ser evaluado y en su caso actualizado o sustituido conforme a lo establecido en esta ley y en las disposiciones reglamentarias municipales.

El Ejecutivo del Estado y los municipios se organizarán y coordinarán para fines de colaboración en la planeación regional del desarrollo, sin que ello implique creación de autoridades intermedias, mediante el esquema de integración por regiones administrativas. La conformación de las regiones del Estado, responderá a los fines de crecimiento económico y desarrollo social y sustentable de los respectivos municipios y sus habitantes.

La integración de los municipios en la instancia de coordinación regional se da de manera permanente, salvo que medie acuerdo en contrario debidamente justificado, aprobado por el Ayuntamiento del municipio respectivo y notificado al COPLADE a través de la Coordinación General del Comité, dentro de los dos primeros meses de iniciada su gestión.

Los acuerdos serán tomados en la instancia de coordinación regional, pero la ejecución de los proyectos estratégicos estará a cargo de los municipios y el Gobierno del Estado, en la parte que les corresponda, conforme a las disposiciones legales aplicables.

Los Planes Regionales de Desarrollo incluyen los objetivos y estrategias con una visión de largo plazo, así como las líneas de acción y los proyectos estratégicos de corto y mediano plazo para el desarrollo integral y sustentable de cada una de las regiones de la entidad, en función de los objetivos generales fijados en el Plan Estatal.

Los proyectos estratégicos derivados de los Planes de Desarrollo Regional, comprenderán los aspectos económicos, territoriales, sociales e institucionales y serán la base para la promoción, coordinación y concertación de acciones entre los sectores público, privado y social.

Todos los particulares pueden participar con sus opiniones y propuestas en las distintas etapas de la planeación estatal, regional y municipal, a través de las mesas de trabajo y foros de consulta que sean convocados para tal efecto.

Sólo las organizaciones privadas y sociales legalmente constituidas podrán participar directamente en el proceso de la planeación, a través de su integración en los respectivos Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado y de los Municipios y de los Subcomités Regionales; llevando control de la recepción de las invitaciones que se les formule, garantizando con ello su participación.

Los planes y programas de gobierno pueden especificar las acciones que serán objeto de coordinación entre los gobiernos de los municipios, del Estado y de la Federación, así como de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Las etapas de control y evaluación consistirán en el conjunto de actividades de verificación, medición, así como de detección y corrección de desviaciones o insuficiencias de carácter cualitativo y cuantitativo, tanto en la instrumentación como en la ejecución de los planes y los programas, centrándose en los correspondientes objetivos, metas y acciones.

El desarrollo del Estado, regiones y municipios se medirá en base a indicadores cuya aplicación se regulará en el reglamento de la ley.

Para el control y evaluación dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática, enunciativamente y según el caso, se consideran los siguientes instrumentos:

I. Normativos o rectores:

- a) Planes Nacional, Estatal, Regionales y Municipales de Desarrollo; y
- b) Programas de mediano plazo (sectoriales, institucionales, especiales);

II. Operativos:

- a) Matrices de Indicadores para Resultados;
- b) Leyes de Ingresos del Estado y de los Municipios;
- c) Presupuestos de Egresos del Estado y de los Municipios;
- d) Convenios de Desarrollo o Coordinación Federación-Estado;
- e) Convenios de Desarrollo o Coordinación Estado-Municipios; y
- f) Acuerdos o Convenios de Concertación con los Sectores Social y Privado;

III. De control:

- a) Reportes o Informes de Seguimiento y Avance; y
- b) Informes o Dictámenes de Auditorías Gubernamentales; y

IV. De evaluación:

- a) Informes de Gobierno de los Titulares del Ejecutivo Federal y Estatal;
- b) Informes de los Presidentes Municipales;
- c) Informes Sectoriales e Institucionales; y

d) Informes, relatorías o registros resultantes de los foros de consulta y participación social.

El Plan General es un instrumento con proyecciones de corto, mediano y largo plazo y sus prevenciones contendrán las estrategias y acciones para el mejoramiento del desempeño de las funciones públicas.

La evaluación de la eficacia y eficiencia de los órganos, organismos y entidades de gobierno se hará con base en las matrices de indicadores de desempeño.

Los poderes públicos, ayuntamientos y organismos constitucionales autónomos deberán integrar un órgano interno de planeación de la gestión pública.

Normatividad internacional en materia de aguas

La mayoría de las grandes cuencas hidrográficas de América Latina son de carácter transfronterizo, es decir tienen parte de su espacio superficial territorial en distintos países. La cuenca superficial del Río de La Plata es compartida entre: Brasil, Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Abarca una superficie total aproximada de 3.1 millones de kilómetros cuadrados, un 17% de la superficie de América del Sur. Tiene unos 100 millones de habitantes, lo que representa la tercera parte de la población total del subcontinente. La otra gran cuenca de carácter transfronterizo, es la del Río Amazonas cuya superficie está estimada en 7.1 millones de kilómetros cuadrados, siendo la más grande del mundo, vertiendo al océano Atlántico una media de 200.000 metros cúbicos de agua dulce por segundo, lo que representa un 15% del total de agua dulce que vierten los ríos a los océanos.

Algo similar sucede con las cuencas hidrogeológicas, el Acuífero Guaraní uno de los más importantes acuíferos a nivel mundial, es de carácter transfronterizo porque es compartido entre: Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.

La Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Manejo de Cuencas Hidrográficas (REDLACH), es un mecanismo de carácter técnico creado en 1980 con apoyo de la Oficina Regional de la FAO, constituido por instituciones públicas, privadas y autónomas de cuencas de países de la Región que actúa en el marco de la COFLAC Comisión Forestal para América Latina y el Caribe. Su finalidad ha sido aumentar progresivamente la capacidad técnica en el manejo de cuencas en base al intercambio de experiencias, gestión de conocimientos y cooperación entre países.

La ordenación integral de cuencas hidrográficas es la forma lógica de armonizar la conservación y la producción agrícola, ganadera y forestal de las cuencas con el manejo de los recursos hidráulicos, sobre todo cuando éstos tienen elevada trascendencia socioeconómica para los usuarios localizados río abajo. A pesar de eso, su aplicación se está retrasando en América Latina varios factores, el más importante de los cuales es el financiero.

La escasez de fondos ha paralizado en varios países las actividades que abarca la ordenación: reforestación y conservación de suelos, corrección de torrentes y extensión, control de incendios, construcción y mejora de caminos, fomento de la pesca, mejora de los cultivos, capacitación en conservación de suelos, agrosilvicultura, protección del medio ambiente y de la riqueza arqueológica, etc.

La ordenación de actividades productivas en las cuencas genera beneficios ambientales, económicos y sociales. Los gastos en que se incurra para invertir el sentido de procesos de degradación ambiental y de negligencia social están perfectamente justificados, ya que equivalen a una inversión segura que rendirá indudables utilidades en el futuro.

México ha implementado una política internacional del agua, que se apoya en los elementos básicos de la cooperación internacional y la asistencia financiera, para el desarrollo en su calidad de oferente y el esquema de sociedad del conocimiento en su calidad de demandante.

Nuestro país refuerza su participación en foros internacionales, en el intercambio de experiencias, de capacidades, de recursos humanos y de mejores prácticas, así como en la gestión de nuevas fuentes de asistencia técnica y financiación internacionales para el sector.

Por ello y conforme a lo establecido en el Programa Nacional Hídrico 2013-2018 (Objetivo 6), México enfoca su principal objetivo en consolidar su participación en el contexto internacional en materia de agua, el cual se logra a través de las diferentes líneas estratégicas que se mencionan a continuación:

Estrategia 6.1 Fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo, el esquema de sociedad del conocimiento y la asistencia financiera internacional en el sector agua.

Consolidar la cooperación técnica internacional en materia de agua con países interesados en la experiencia mexicana.

Incrementar y diversificar la cooperación con países desarrollados y organizaciones internacionales para consolidar el esquema de sociedad del conocimiento.

Fortalecer la asistencia financiera internacional para el sector agua.

Estrategia 6.2 Consolidar la participación del sector hídrico mexicano en el diálogo político internacional.

Fortalecer el liderazgo internacional del país en las discusiones sobre el agua.

Reforzar la relación con organizaciones multilaterales e internacionales líderes en el tema del agua.

Estrategia 6.3 Fortalecer la relación con los países vecinos para una mejor gestión transfronteriza del agua.

Impulsar la coordinación científica, técnica y financiera con las agencias, academia e instituciones vinculadas con la gestión del agua de los países vecinos.

Panamá

Se ha adopta el sistema de Manejo de Cuencas por autoridades locales y usuarios. Las autoridades son los Comités de Cuencas. Y lo más relevante de su sistema es que cualquier persona puede presentar una denuncia respecto del uso del agua ante cualquier autoridad y esa autoridad debe dar trámite a la denuncia, sea o no sea competencia de la misma. Es decir, debe buscar que esa denuncia sea atendida por la autoridad competente.

Rusia

También ha adoptado el sistema de Manejo de Cuencas, sin embargo, no ha resultado exitoso, principalmente debido a las siguientes causas:

Falta de transparencia de la información

Problemas de conflictos sociales en los territorios transfronterizos que comparten las mismas cuencas.

Poca o nula participación social (que se considera muy importante)-

Al inicio del proceso de establecimiento de consejos de cuencas se carecía del sustento normativo.

Falta de cobertura nacional para los consejos de Cuenca.

Falta de los cuadros profesionales para manejar los consejos.

Tales obstáculos son también problemas que afectan el sistema mexicano.

Colombia

El sistema de Manejo de cuencas implantado es coordinado mediante oficinas regionales y se apoya en la participación de los usuarios.

La ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos.

Uruguay

Propone un Manejo de Cuenca con autoridades autónomas que intervengan como coordinadores del resto de los organismos competentes. Actualmente hay un Manejo de microcuencas y múltiples autoridades.

Existe una política de Ordenamiento Ambiental del Territorio que pretende la Gestión Integrada del Territorio y los Recursos Naturales, este sistema parece mejor estructurado que los de otros países, sin embargo, hay que considerar la extensión territorial de Uruguay, el número de habitantes y sobre todo las presiones económicas a que se encuentra sujeto.

Actualmente se define al agua como una mercancía, un bien económico escaso, una riqueza codiciada por empresas para obtener ganancias. En la sudamérica los organismos multilaterales de crédito promueven esta visión y condicionan los préstamos a los gobiernos nacionales.

Las prácticas de gestión desarrolladas por las empresas provocan degradación de la naturaleza, disminución de la calidad del agua y exclusión del acceso al agua potable de los sectores sociales que no puedan pagar.

En Uruguay, las actuales tendencias de concesión a empresas privadas del suministro de agua potable y saneamiento conducen a la pérdida de grados de libertad de la sociedad uruguaya en la gestión de los recursos hídricos, la preservación de la vida y la soberanía nacional.

En esta orientación tendiente a la privatización la normativa, jurídica uruguaya ubica al país en situación de debilidad frente a las presiones de empresas ávidas por acceder a la gestión de los recursos hídricos para aumentar sus ganancias. Debilidad especialmente agravada por la carencia en Uruguay de una Política de Aguas, una política integral de gestión de recursos hídricos.

Costa Rica

Toda la planificación de uso del territorio que se realice en el país, independientemente de la escala, si desea que se convierta en un instrumento formal y legal, debe efectuarse según lineamientos de Evaluación Ambiental Estratégica, de conformidad con las resoluciones de la Sala Constitucional y los procedimientos técnicos establecidos por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. Además debe promover la implementación de los Principios del Enfoque Ecosistémico, con el fin de garantizar un uso adecuado de los recursos naturales y la consecuente funcionalidad de los ecosistemas.

Venezuela

A pesar de que las técnicas de planificación y manejo de cuencas nacionales han ido evolucionando, Venezuela cuenta con una base institucional y legal insuficientemente desarrollada acerca de la conservación y el manejo de las cuencas hidrográficas. Se hace necesario, establecer los fundamentos de una adecuada y coherente política nacional sobre conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas.

El enfoque fraccionado o por recursos dado a la conservación de la naturaleza, ha constituido la causa fundamental de la ausencia de una política coherente de conservación y manejo de cuencas.

La Conservación y Manejo de Sistema Nacional de Cuencas tiene los siguientes problemas:

- Ausencia de una política nacional coherente de cuencas. □
- Carencia de una legislación especial sobre conservación y manejo integral de cuencas. Ausencia de una organización técnico-administrativa con jerarquía institucional, suficiente para asegurar la planificación, coordinación y ejecución del manejo y conservación de las cuencas. □
- Falta de apoyo institucional y presupuesto a los programas técnicos de manejo de cuencas.
- Incoherencias legales y administrativas, entre leyes ambientales y unidades técnicas
- Exiguo personal técnico y ausencia de programa permanente de formación y capacitación de este cuadro técnico. □
- Ausencia de coordinación y cooperación interinstitucional a nivel nacional y regional. Exigua relación y cooperación internacional sobre la materia.

Todos estos factores también afectan al Sistema Mexicano.

Normatividad derivada de acuerdos y tratados internacionales en materia de agua

Además del análisis comparativo que se realizó con algunos países de la región, se analizaron documentos internacionales que a continuación se enlistan.

Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación

Esta es una convención de carácter general con principios y definiciones que pueden ser utilizados en el contexto nacional, pero no establece sistemas específicos o medidas prácticas.

Tiene como propósito de lograr la utilización óptima y sostenible y el disfrute máximo compatibles con la protección adecuada del curso de agua, teniendo en cuenta los intereses de los Estados del curso de agua de que se trate.

Los Estados del curso de agua participarán en el uso, aprovechamiento y protección de un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. Esa participación incluye tanto el derecho de utilizar el curso de agua como la obligación de cooperar en su protección y aprovechamiento.

La utilización de manera equitativa y razonable de un curso de agua requiere que se tengan en cuenta todos los factores y circunstancias pertinentes, entre otros:

- a) Los factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros factores naturales;
- b) Las necesidades económicas y sociales de los Estados del curso de agua de que se trate;
- c) La población que depende del curso de agua en cada Estado del curso de agua;
- d) Los efectos que el uso o los usos del curso de agua en uno de los Estados del curso de agua produzcan en otros Estados del curso de agua;
- e) Los usos actuales y potenciales del curso de agua;
- f) La conservación, la protección, el aprovechamiento y la economía en la utilización de los recursos hídricos del curso de agua y el costo de las medidas adoptadas al efecto;
- g) La existencia de alternativas, de valor comparable, respecto del uso particular actual o previsto.

Los Estados del curso de agua cooperarán sobre la base de los principios de la igualdad soberana, la integridad territorial, el provecho mutuo y la buena fe a fin de lograr una utilización óptima y una protección adecuada de un curso de agua internacional.

Los Estados del curso de agua deben intercambiar regularmente los datos y la información que estén fácilmente disponibles sobre el estado del curso de agua, en particular los de carácter hidrológico, meteorológico, hidrogeológico y ecológico y los relativos a la calidad del agua, así como las previsiones correspondientes.

Los Estados del curso de agua protegerán y preservarán, individual y, cuando proceda, conjuntamente, los ecosistemas de los cursos de agua internacionales.

Define "contaminación de un curso de agua internacional" toda alteración nociva de la composición o calidad de las aguas de un curso de agua internacional que sea resultado directo o indirecto de un comportamiento humano.

También regula situaciones de emergencia y casos específicos como los conflictos armados, la no discriminación y la resolución de controversias

Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la equitativa distribución de las aguas del Río Grande

Esta convención tiene por objeto establecer los parámetros para una equitativa distribución de las aguas del Río Grande para los fines de irrigación. Pero no aporta elementos útiles para la administración de las cuencas al interior del país.

Tratado para fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala

Esta convención tiene por objeto establecer la competencia y jurisdicción del organismo internacional denominado Comisión Internacional de Límites y Aguas. Pero no aporta elementos útiles para la administración de las cuencas al interior del país.

Sin embargo se establecen algunas líneas generales que sirven para la coordinación de autoridades y la cooperación.

Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América de Distribución de las Aguas Internacionales de los Ríos Colorado, Tijuana y Bravo, desde Fort Quitman, Texas, Estados Unidos de América, hasta el Golfo de México

Se establece la Comisión Internacional de Límites y Aguas, entre México y los Estados Unidos con el carácter de un organismo internacional y constituida por una Sección Mexicana y por una Sección de los Estados Unidos.

Esta convención tiene por objeto establecer la competencia y jurisdicción del organismo internacional denominado Comisión Internacional de Límites y Aguas. Pero no aporta elementos útiles para la administración de las cuencas al interior del país, pues se enfoca en la repartición de las aguas de cada río. Sin embargo se establecen algunas líneas generales que sirven para la coordinación de autoridades y la cooperación.

En los asuntos referentes al uso común de las aguas internacionales, acerca de los cuales deba resolver la Comisión, servirá de guía el siguiente orden de preferencias:

1º.- Usos domésticos y municipales.

- 2°.- Agricultura y ganadería.
- 3°.- Energía eléctrica.
- 4°.- Otros usos industriales.
- 5°.- Navegación.
- 6°.- Pesca y Caza.

Tratado sobre aguas internacionales entre México y Estados Unidos: Definición y Clasificación de Sequía

El Tratado de Aguas Internacionales entre México y Estados Unidos firmado el 3 de febrero de 1944, establece que México asigna agua a Estados Unidos del río Bravo, y Estados Unidos asigna agua a México del río Colorado.

El tratado de 1944 especifica que la contabilidad en la entrega de agua a los Estados Unidos se lleva por ciclos de cinco años consecutivos y, en caso de sequía extraordinaria, los faltantes que hubieren se reponen en el ciclo siguiente. El tratado también menciona que, cuando la capacidad asignada a Estados Unidos en las presas internacionales se llena con agua de su propiedad, en ese momento termina el ciclo y todos los faltantes se consideran totalmente cancelados.

Para poder hablar de manejo de sequías en el marco del tratado, en primer lugar, se requiere entender la prioridad sobre los derechos del agua que aportan los tributarios mexicanos al cauce principal del río Bravo, para posteriormente, identificarlas y clasificarlas.

El objetivo de este documento es definir y clasificar la sequía; así como determinar la prioridad de los derechos de asignación del agua de la parte mexicana, de la cuenca del río Bravo, de conformidad con el tratado de 1944 y de algunas publicaciones sobre el mismo.

Si bien es muy interesante el contexto histórico de este documento, su contenido no brinda elementos que permitan mejorar el manejo de las cuencas en México. De hecho su contenido presume la existencia de conocimientos muy específicos e implica tareas que deben realizarse de manera continua durante años.

Convenio relativo a la Organización Hidrográfica Internacional

El Convenio establece la Organización Hidrográfica Internacional, con sede en Mónaco.

La Organización tiene un carácter consultivo y puramente técnico. Su finalidad consiste en lograr:

- a) La coordinación de las actividades de los Servicios Hidrográficos nacionales;
- b) La mayor uniformidad posible de las cartas y documentos náuticos;
- c) La adopción de métodos seguros y eficaces para la ejecución y la explotación de los levantamientos hidrográficos;
- d) El progreso de las ciencias relativas a la Hidrografía y de las técnicas utilizadas en la

Oceanografía descriptiva.

Este documento no aporta elementos útiles para el manejo integral de cuencas en nuestro país.

Convenio de la Comisión Económica para Europa (CEPE) de 1992 sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales

El Convenio propugna un enfoque holístico, que tiene en cuenta las complejas interrelaciones existentes entre el ciclo hidrológico, el suelo, la flora y la fauna, asumiendo que los recursos hídricos forman parte integrante del ecosistema, siendo asimismo un recurso natural y un bien socioeconómico.

La gestión integrada de los recursos hídricos supone un cambio necesario de enfoque, apartando la atención de la contaminación localizada y de la gestión aislada de componentes separados del ecosistema, y distanciándose de unas disposiciones de planificación que a menudo ignoraban las profundas influencias del uso del suelo sobre la calidad del agua. El nuevo enfoque establece un marco para la toma de decisiones que obliga a gestores y responsables de planificación a cooperar en el diseño de estrategias integradas de actuación.

Con este fin, el Convenio contempla dos grandes categorías de disposiciones. Las primeras, más generales, son aplicables a todas las Partes. Las segundas son más específicas y deben aplicarlas aquellas Partes que comparten aguas transfronterizas.

Las Partes están obligadas a prevenir, controlar y reducir los impactos transfronterizos, entre otros, los efectos nocivos para el medio ambiente. Puede tratarse de efectos sobre la salud y la seguridad humana, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, el clima, el paisaje y los monumentos históricos y otras estructuras físicas, así como de la interacción entre dichos factores. Entre ellos también se encuentra el daño al patrimonio cultural o las condiciones socioeconómicas que se deriven de las alteraciones de los factores citados.

Las Partes deben garantizar que la gestión de las aguas transfronterizas se lleve a cabo de un modo racional y respetuoso con el medio ambiente, que se procure su salvaguarda y protección, y que su utilización sea razonable y equitativa. Asimismo, las Partes deben salvaguardar y, en su caso, restaurar los ecosistemas. El Convenio señala asimismo la conveniencia de que las medidas de prevención, control y reducción de la contaminación del agua se adopten en la fuente.

Disposiciones relativas a los estados ribereños:

La gestión del agua debe ajustarse a las condiciones específicas de las numerosas cuencas fluviales transfronterizas de la región. Por ello, el Convenio proporciona un

marco de acción específico para dichas cuencas, y exige a las Partes que concluyan acuerdos de cuenca de conformidad con dichas disposiciones.

Asimismo, el Convenio atribuye la responsabilidad del establecimiento de órganos conjuntos a las Partes ribereñas que comparten aguas transfronterizas.

El principal objetivo del Protocolo es la protección de la salud y el bienestar humano mediante una mejor gestión del agua, incluida la protección de los ecosistemas acuáticos, y a través de la prevención, el control y la reducción de enfermedades relacionadas con el agua. El Protocolo es el primer acuerdo internacional de este tipo adoptado expresamente para obtener un abastecimiento adecuado de agua potable y un saneamiento adecuado para todos, y proteger de modo eficaz los recursos hídricos que se utilizan como fuente de agua potable.

Para alcanzar estas metas, el Protocolo dispone que las Partes establezcan objetivos relativos a la calidad del agua potable y de los vertidos a escala local y nacional, así como al funcionamiento de las redes de abastecimiento de agua y de las plantas de depuración de aguas residuales. Otras obligaciones se refieren a la reducción de los brotes y del impacto de enfermedades relacionadas con el agua.

El Protocolo introduce un componente social en la cooperación en materia de gestión del agua: la gestión de los recursos hídricos debe vincular el desarrollo social y económico a la protección de los ecosistemas naturales. Además, la mejora del abastecimiento de agua y del saneamiento es fundamental para romper el círculo vicioso de la pobreza.

Este convenio es una herramienta muy útil para el manejo de cuencas en nuestro país debido a que se genera tomando en cuenta que sus suscriptores son territorios independientes con diferentes organizaciones y autoridades, diferentes culturas y niveles de desarrollo económico. Adopta esa diversidad como punto de partida para generar responsabilidad y cooperación tal y como nuestra legislación pretende.

En 2003, el Convenio del Agua fue modificado con el objeto de posibilitar la adhesión de países no pertenecientes a la región de la CEPE, permitiendo así que el resto del mundo utilizara el marco jurídico del Convenio y se beneficiara de la experiencia obtenida bajo su amparo.

Análisis comparativo de la normatividad

Organización Territorial

Federal	Estatat	Municipal	Internacional
<p>El territorio de la federación no está sujeto a modificación y por lo tanto se considera un elemento neutro respecto del manejo de las aguas nacionales. Sin embargo, la definición de aguas nacionales no es lo suficientemente clara para permitir la identificación de las aguas que no son nacionales.</p>	<p>El territorio de las Entidades Federativas no fue delimitado con base en las cuencas hidrológicas del país, por lo tanto, una misma cuenca puede encontrarse dentro del territorio de dos o más entidades. La actual división del territorio requiere de la coordinación de las autoridades, lo que se traduce en retrasos en las acciones de la autoridad o en inactividad derivada del conflicto de intereses.</p>	<p>El territorio de los Municipios no fue delimitado con base en las cuencas o subcuencas hidrológicas del país, por lo tanto, una cuenca puede encontrarse dentro del territorio de dos o más municipios. Las poblaciones carecen de una identidad de cuenca que permita compartir la responsabilidad en el uso de las aguas. La actual división del territorio requiere de la coordinación de las múltiples autoridades, lo que se traduce en retrasos en las acciones de la autoridad o en inactividad derivada del conflicto de intereses.</p>	<p>Los naciones han utilizado los ríos como fronteras. De modo que el aprovechamiento de aquellos ríos que sirven para tal propósito está sujeto generalmente a los términos de un tratado.</p>

Análisis comparativo de la normatividad

Organización Administrativa

Federal	Estatal	Municipal	Internacional
<p>La autoridad federal del agua es la Comisión Nacional del Agua que con base en la Ley de Aguas Nacionales ha adoptado una estructura que le permita adecuarse a las cuencas hidrológicas mediante los organismos de cuenca. Esto genera un nivel intermedio de administración que puede ser considerado regional. Sin embargo, la Ley también prevé un sistema de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Si bien esta coordinación busca que la población dependiente de la cuenca tomé las decisiones respecto de la misma ello ha diluido la responsabilidad en vez de fortalecer la participación.</p>	<p>Jalisco cuenta con una Comisión Estatal del Agua que debe coordinar sus actividades con la Comisión Nacional del Agua, con los organismos de cuenca y con las autoridades municipales. Los límites territoriales del estado son distintos de los límites de las cuencas y por ello se requiere e la coordinación de esfuerzos en todos los niveles de gobierno.</p>	<p>El territorio de los Municipios es generalmente menor al territorio ocupado por una cuenca, de modo que los municipios no sólo establecen relaciones de coordinación con otros gobiernos municipales, así como con el estatal y el federal, también se asocian para generar organismos regionales y realizan convenios para que las autoridades estatales asuman funciones que les corresponden.</p>	<p>Los naciones cuando comparten los servicios de los ríos, generalmente recurren a tratados para administrar y utilizar sus aguas de manera coordinada. En el Caso de México con Guatemala se creó un organismo con carácter internacional: la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala para asesorar a los Gobiernos de los dos países en los asuntos limítrofes y de aguas de los ríos internacionales, con facultades de investigación, estudio y ejecución de obras.</p>

Análisis comparativo de la normatividad

Facultades de Planeación

Federal	Estatal	Municipal	Internacional
<p>La Comisión Nacional del Agua es responsable de integrar, formular y proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal, el Programa Nacional Hídrico, actualizarlo y vigilar su cumplimiento. Además elabora programas especiales de carácter interregional e intercuenas. La planificación hídrica incluye los ámbitos local, estatal, cuenca hidrológica, región hidrológica-administrativa y nacional. La planeación incluye Programas Hídricos para cada una de las cuencas hidrológicas o grupos de cuencas hidrológicas en que se constituyan Organismos de Cuenca y operen Consejos de Cuenca, elaborados, consensuados e instrumentados por éstos.</p>	<p>Jalisco cuenta con una Comisión Estatal del Agua que es responsable de la formulación, seguimiento, evaluación y actualización de la programación hídrica estatal. La formulación, promoción, instauración, ejecución y evaluación de la programación hídrica en el Estado comprende la integración y actualización del inventario de las aguas nacionales asignadas o concesionadas en el Estado, las aguas que formen parte de reservas y las aguas de jurisdicción estatal y sus bienes públicos inherentes, los usos del agua en la entidad, y la infraestructura federal, estatal o municipal.</p>	<p>Los Municipios tienen a su cargo los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, considerando como servicios públicos todos aquellos prestados a usuarios que no posean derechos propios de explotación de aguas o vertido a cauces nacionales o de jurisdicción estatal.</p>	<p>Los tratados determinan las responsabilidades de los países involucrados. Cuando se trata de acuerdos binacionales en ocasiones sólo uno de los países se hace cargo y tiene la obligación de responder ante el otro en términos muy específicos.</p>

Análisis comparativo de la normatividad

Facultades de Regulación

Federal	Estatat	Municipal	Internacional
<p>La Comisión Nacional del Agua constituye el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.</p> <p>Regula los servicios de riego en distritos y unidades de riego en el territorio nacional, e integra, con el concurso de los Organismos de Cuenca, los censos de infraestructura, los volúmenes entregados y aprovechados, así como los padrones de usuarios, el estado que guarda la infraestructura y los servicios. Asimismo expide los títulos de concesión, asignación o permiso de descarga.</p>	<p>La Comisión Estatal del Agua es el organismo operador de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento del Estado y el órgano Regulador Estatal de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, tendrá a su cargo la regulación, coordinación, promoción y fomento de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el Estado.</p> <p>Expedir, en los términos que establezcan los convenios materia, los certificados estatales de concesión, asignación o permiso de descarga, en relación con aguas de jurisdicción estatal, así como reconocer derechos de aguas y llevar el Registro Público Estatal de Derechos de Agua.</p>		<p>En los casos en que cualquiera de los Gobiernos (México y Guatemala) desaprobe una recomendación de la Comisión, ambos Gobiernos tomarán conocimiento del asunto y, si llegaren a un acuerdo, éste se comunicará a los Comisionados con el objeto de que ejecuten lo convenido. En los casos en que los Comisionados no llegasen a un acuerdo, darán aviso a sus Gobiernos, expresando sus opiniones y los fundamentos de sus diferencias, para la consideración de sus respectivas Cancillerías, con el objeto de que se apliquen, en su caso, los convenios generales o específicos celebrados entre los mismos Gobiernos para la resolución de sus controversias.</p>

Análisis comparativo de la normatividad

Facultades de prevención y control de la contaminación

Federal	Estatal	Municipal	Internacional
<p>Los Consejos de Cuenca tendrán a su cargo contribuir al saneamiento de las cuencas, subcuencas, microcuencas, acuíferos y cuerpos receptores de aguas residuales para prevenir, detener o corregir su contaminación. Los concesionarios tendrán la obligación de realizar las medidas necesarias para prevenir la contaminación de las aguas concesionadas o asignadas, así como mantener limpios y expeditos los cauces.</p>	<p>La Comisión Estatal del Agua debe establecer los distritos de control para combatir la contaminación del agua en Jalisco, en coordinación con las autoridades correspondientes; y exigir a quienes utilicen y contaminen los recursos hídricos, el tratamiento de sus aguas residuales y manejo de lodos, antes de su descarga al alcantarillado o a cualquier cuerpo receptor.</p>		

Análisis comparativo de la normatividad

Facultades de Control y Sanción

Federal	Estatad	Municipal	Internacional
<p>La Comisión Nacional del Agua o los organismos de cuenca deberán realizar la inspección y verificación del cumplimiento de las disposiciones de las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, para la prevención y conservación de la calidad de las aguas nacionales. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente debe formular denuncias y aplicar sanciones; sustanciar y resolver los procedimientos y recursos administrativos; imponer las medidas técnicas correctivas y de seguridad; promover las acciones para la reparación o compensación del daño ambiental a los ecosistemas asociados con el agua, solicitar a la Comisión o el Organismo de Cuenca, la cancelación de los permisos de descarga.</p>	<p>Las atribuciones de inspección y vigilancia, imposición de medidas de seguridad, determinación de infracciones, y aplicación de sanciones, serán ejercidas por la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable, a través de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco.</p> <p>Los organismos operadores son los encargados de verificar e inspeccionar las tomas, mecanismos de regulación o medición, las redes o instalaciones domiciliarias o privadas en los predios o lotes, para administrar y controlar la dotación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado o disposición final de sus aguas residuales o autorizar las solicitudes de conexión.</p>	<p>Los ayuntamientos serán la autoridad competente para iniciar el procedimiento sancionador por infracciones e impondrán y ejecutarán las sanciones respectivas.</p>	

Análisis comparativo de la normatividad con otros países: Panamá

Panamá	México
<p>La República de Panamá esta impulsando el plan de adaptabilidad y mitigación frente a los efectos del cambio climático a través de la ANAM, la cual en conjunto con las comunidades Indígenas y campesinas locales, identifican que actividades afectan el manejo y conservación adecuado de las Cuencas Hidrográficas, a fin de realizar los correctivos necesarios de modo que no se atente contra el agua y la vida de las poblaciones.</p> <p>La conservación y restauración de las cuencas hidrográficas desde un enfoque ecosistémico y participativo comprende las siguientes acciones:</p> <p>Establecer la cuenca hidrográfica como unidad básica de la planificación y administración ambiental del país.</p> <p>Implementar un Sistema de Certificación Forestal.</p> <p>Establecer el marco de políticas e incentivos económicos y de investigación científica para la conservación y restauración de suelos degradados en el país.</p> <p>Elaborar e implementar el Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PNGIRH) y sus respectivos planes regionales.</p> <p>Las autoridades son los Comités de Cuencas. Lo más interesante de su sistema es que cualquier persona puede presentar una denuncia respecto del uso del agua ante cualquier autoridad y esa autoridad debe dar trámite a la denuncia, sea o no sea competencia de la misma. Es decir, debe buscar que esa denuncia sea atendida por la autoridad competente.</p>	<p>El sistema de manejo por cuencas instaurado en México tiene como finalidad promover un uso adecuado de las cuencas para proteger los recursos y utilizarlos de modo sostenible, pero también busca fomentar la participación de todos los involucrados para transferir mayor responsabilidad a las autoridades locales y los usuarios.</p> <p>Los sistemas de ambos países se basan en el manejo por cuencas, sin embargo dicho sistema no está exento de problemas. En el caso de Panamá resulta lógico que el Canal de Panamá reciba un trato especial y distinto al resto de las cuencas debido a la importancia económica que tiene. El conflicto principal que comparten es el desconocimiento de la población sobre los efectos de sus actividades, además de los naturales conflictos de intereses y la multiplicidad de autoridades involucradas.</p>

Análisis comparativo de la normatividad con otros países: Rusia

Rusia	México
<p>También ha adoptado el sistema de Manejo de Cuencas, sin embargo, no ha resultado exitoso, principalmente debido a las siguientes causas:</p> <p>Las fronteras administrativas no coinciden con los límites naturales de las cuencas.</p> <p>Falta de transparencia de la información</p> <p>Problemas de conflictos sociales en los territorios transfronterizos que comparten las mismas cuencas.</p> <p>Poca o nula participación social (que se considera muy importante)-</p> <p>Al inicio del proceso de establecimiento de consejos de cuencas se carecía del sustento normativo.</p> <p>Falta de cobertura nacional para los consejos de Cuenca.</p> <p>Falta de los cuadros profesionales para manejar los consejos.</p>	<p>El sistema de manejo por cuencas instaurado en México tiene como finalidad promover un uso adecuado de las cuencas para proteger los recursos y utilizarlos de modo sostenible, pero también busca fomentar la participación de todos los involucrados para transferir mayor responsabilidad a las autoridades locales y los usuarios.</p> <p>México tiene los mismos problemas que Rusia en su manejo de cuencas salvo por el caso de la normatividad que parece estar mejor construida.</p>

Análisis comparativo de la normatividad con otros países: Colombia

Colombia	México
<p>El sistema de Manejo de cuencas implantado es coordinado mediante oficinas regionales y se apoya en la participación de los usuarios.</p> <p>La ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos.</p> <p>El ordenamiento territorial es considerado como “una función del Estado, encaminada a organizar la estructura político-administrativa de la Nación y proyectar espacialmente las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, propendiendo por un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente”.</p> <p>La regionalización y división espacial de una cuenca hidrográfica es mucho más certera desde el punto de vista biofísico como base para el desarrollo y articulación del territorio que el contexto social y político del ordenamiento municipal.</p> <p>Colombia cuenta con una Guía Técnico Científica que permita a las autoridades desarrollar las fases establecidas para la ordenación de cuencas.</p>	<p>El sistema de manejo por cuencas instaurado en México tiene como finalidad promover un uso adecuado de las cuencas para proteger los recursos y utilizarlos de modo sostenible, pero también busca fomentar la participación de todos los involucrados para transferir mayor responsabilidad a las autoridades locales y los usuarios.</p> <p>Sin embargo, Colombia se encuentra en el proceso de integrar el manejo integral de las cuencas en su planeación territorial, de modo que resulta conveniente revisar sus procesos y sus avances, así como sus resultados, ya que todo indica que ese será el camino a seguir.</p> <p>Particularmente resulta relevante la guía elaborada toda vez que no se trata de una receta que se repite en cualquier sitio sino una serie de directrices que sirven para evaluar las condiciones de cada espacio y permite orientar el trabajo hacia soluciones que deben ser revisadas constantemente y que permiten la mejora continua.</p>

Análisis comparativo de la normatividad con otros países: Uruguay

Uruguay	México
<p>Propone un Manejo de Cuenca con autoridades autónomas que intervengan como coordinadores del resto de los organismos competentes. Actualmente hay un Manejo de microcuencas y múltiples autoridades.</p> <p>Existe una política de Ordenamiento Ambiental del Territorio que pretende la Gestión Integrada del Territorio y los Recursos Naturales, este sistema parece mejor estructurado que los de otros países, sin embargo, hay que considerar la extensión territorial de Uruguay, el número de habitantes y sobre tod las presiones económicas a que se encuentra sujeto.</p> <p>Actualmente se define al agua como una mercancía, un bien económico escaso, una riqueza codiciada por empresas para obtener ganancias. En la sudamérica los organismos multilaterales de crédito promueven esta visión y condicionan los préstamos a los gobiernos nacionales.</p> <p>Las prácticas de gestión desarrolladas por las empresas provocan degradación de la naturaleza, disminución de la calidad del agua y exclusión del acceso al agua potable de los sectores sociales que no puedan pagar.</p> <p>En Uruguay, las actuales tendencias de concesión a empresas privadas del suministro de agua potable y saneamiento conducen a la pérdida de grados de libertad de la sociedad uruguaya en la gestión de los recursos hídricos, la preservación de la vida y la soberanía nacional.</p> <p>En esta orientación tendiente a la privatización la normativa, jurídica uruguaya ubica al país en situación de debilidad frente a las presiones de empresas ávidas por acceder a la gestión de los recursos hídricos para aumentar sus ganancias. Debilidad especialmente agravada por la carencia en Uruguay de una Política de Aguas, una política integral de gestión de recursos hídricos.</p>	<p>El sistema de manejo por cuencas instaurado en México tiene como finalidad promover un uso adecuado de las cuencas para proteger los recursos y utilizarlos de modo sostenible, pero también busca fomentar la participación de todos los involucrados para transferir mayor responsabilidad a los autoridades locales y los usuarios.</p> <p>La situación de México y Uruguay no podría ser más diferente, por principio de cuentas Uruguay es una república centralista con gran cantidad de agua a su disposición.</p> <p>Se trata de dos escenarios que se encuentra sujetos a procesos radicalmente distintos, su preocupación es la paraente inactividad del Estado y en México uno de los principales problemas es la coordinación de las autoridades involucradas en el proceso.</p> <p>Sin embargo, México puede aprender de la experiencia Uruguaya en lo que respecta a los intentos de las grandes compañías por adquirir el control del agua y el daño social que ello puede generar.</p>

Análisis comparativo de la normatividad con otros países: Costa Rica

Costa Rica	México
<p>Toda la planificación de uso del territorio que se realice en el país, independientemente de la escala, si desea que se convierta en un instrumento formal y legal, debe efectuarse según lineamientos de Evaluación Ambiental Estratégica, de conformidad con las resoluciones de la Sala Constitucional y los procedimientos técnicos establecidos por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. Además debe promover la implementación de los Principios del Enfoque Ecosistémico, con el fin de garantizar un uso adecuado de los recursos naturales y la consecuente funcionalidad de los ecosistemas.</p> <p>La Gerencia de Ordenamiento Territorial y Cuencas Hidrográficas es la responsable de dirigir, coordinar, dar seguimiento y monitorear los procesos de protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos, ordenamiento territorial, sistemas de información geográfica, corredores biológicos y educación ambiental.</p> <p>El agua, es considerada un servicio ecosistémico del cual se beneficia la sociedad, tanto en la utilización productiva como en el consumo humano del recurso. Además, la disponibilidad de agua en los ecosistemas permite el desarrollo o presencia de otros bienes y servicios útiles para la sociedad. En el caso de disminución de tales ecosistemas por causas naturales o provocadas, repercute directamente en la regulación de los recursos hídricos y afecta el desarrollo de las diversas actividades humanas que sustentan.</p>	<p>El sistema de manejo por cuencas instaurado en México tiene como finalidad promover un uso adecuado de las cuencas para proteger los recursos y utilizarlos de modo sostenible, pero también busca fomentar la participación de todos los involucrados para transferir mayor responsabilidad a las autoridades locales y los usuarios.</p> <p>Aparentemente México está por detrás de estos procesos porque la planeación territorial y el medio ambiente apenas comienzan a interrelacionarse. Sin embargo, la realidad es muy semejante, la planeación territorial sigue siendo responsabilidad de los municipios y ellos no han logrado incluir el tema ambiental de manera satisfactoria en todos los casos. Es evidente que la tarea de romper con la inercia administrativa y aprender nuevas metodologías para realizar tareas importantes es un proceso lento y complicado que debe evaluarse constantemente.</p> <p>Sin embargo, México puede recoger la experiencia de Costa Rica en lo que respecta a la constante difusión sobre la importancia del medio ambiente y el ecoturismo.</p>

Análisis comparativo de la normatividad con otros países: Venezuela

Venezuela	México
<p>A pesar de que las técnicas de planificación y manejo de cuencas nacionales han ido evolucionando, Venezuela cuenta con una base institucional y legal insuficientemente desarrollada acerca de la conservación y el manejo de las cuencas hidrográficas. Se hace necesario, establecer los fundamentos de una adecuada y coherente política nacional sobre conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas.</p> <p>El enfoque fraccionado o por recursos dado a la conservación de la naturaleza, ha constituido la causa fundamental de la ausencia de una política coherente de conservación y manejo de cuencas.</p> <p>La Conservación y Manejo de Sistema Nacional de Cuencas tiene los siguientes problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ausencia de una política nacional coherente de cuencas. □ Carencia de una legislación especial sobre conservación y manejo integral de cuencas. Ausencia de una organización técnico-administrativa con jerarquía institucional, suficiente para asegurar la planificación, coordinación y ejecución del manejo y conservación de las cuencas. □ Falta de apoyo institucional y presupuesto a los programas técnicos de manejo de cuencas. Incoherencias legales y administrativas, entre leyes ambientales y unidades técnicas Exiguo personal técnico y ausencia de programa permanente de formación y capacitación de este cuadro técnico. □ Ausencia de coordinación y cooperación interinstitucional a nivel nacional y regional. Exigua relación y cooperación internacional sobre la materia. 	<p>El sistema de manejo por cuencas instaurado en México tiene como finalidad promover un uso adecuado de las cuencas para proteger los recursos y utilizarlos de modo sostenible, pero también busca fomentar la participación de todos los involucrados para transferir mayor responsabilidad a las autoridades locales y los usuarios.</p> <p>México y Venezuela enfrentan problemas similares derivados de los años de inercia gubernamental y desconocimiento de la materia.</p> <p>Los esquemas de planificación fraccionada donde cada elemento parece existir de manera autónoma, completamente aislado del resto han generado clientelas exigentes y daños al ambiente.</p> <p>El reto más importante es el del contar con el personal técnicamente calificado que le permita tomar mejores decisiones y contra con una organización administrativa que actué eficazmente y no se vea retrasada por cuestiones tales como esferas de competencia olagunas legales.</p>

Consideraciones sobre el análisis de la normatividad

La definición de aguas nacionales es el punto de partida:

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Esta definición es tan extensa y complicada que sólo puede ser comprendida en su totalidad por un especialista. La importancia del agua es tal que se requiere de una simplificación que comience con la definición y establezca parámetros claros de competencia.

Es indispensable fomentar una cultura del agua a todos los niveles de la sociedad, no sólo respecto de su consumo, sino sobre su procedencia, su calidad, las normas que la regulan, los efectos de nuestras acciones y los problemas a que se enfrenta la administración pública para poder proveerla a todos los habitantes.

Las regiones hidrológicas no corresponden a los límites territoriales de los Estados, ello sin duda dificulta la administración de las mismas. De acuerdo a los trabajos realizados

por la Conagua, el INEGI y el INE, se han identificado 1,471 cuencas hidrográficas en el país, las cuales se han agrupado y/o subdividido en cuencas hidrológicas para fines de publicación de la disponibilidad de aguas superficiales.

De conformidad con datos de Conagua existen 731 cuencas hidrológicas en el país. Las cuencas del país se encuentran organizadas en 37 regiones hidrológicas, que a su vez se agrupan en las 13 regiones hidrológico-administrativas (RHA).

El país se ha dividido en 13 regiones hidrológico-administrativas, las cuales están formadas por agrupaciones de cuencas, consideradas las unidades básicas de gestión de los recursos hídricos, sus límites respetan los municipales, para facilitar la administración e integración de la información socioeconómica.

La Conagua, órgano administrativo, normativo, técnico y consultivo encargado de la gestión del agua en México, desempeña sus funciones a través de estos 13 organismos de cuenca, cuyo ámbito de competencia son las regiones hidrológico-administrativas.

La Dirección General del Organismo de Cuenca tiene por objetivo: Planear, organizar, dirigir y controlar las acciones de la Comisión Nacional del Agua en la región hidrológico-administrativa de su competencia, mediante la programación, ejecución, control y evaluación del Programa Hídrico Regional conforme a la legislación aplicable, para la administración, preservación, uso y reuso sustentable del recurso agua, incluyendo los bienes públicos inherentes.

Sin embargo existen veinte Direcciones Locales cuyo objetivo es coordinar la ejecución de las políticas de la Comisión Nacional del Agua y del Programa Hídrico en la entidad federativa de su competencia, así como la operación de la infraestructura hidráulica y administración de las aguas nacionales en cuanto a su cantidad, calidad, distribución, uso y aprovechamiento eficiente.

Lo anterior es evidencia inequívoca de la complejidad de la administración pública y de la inminente necesidad de su simplificación.

Resulta evidente que las leyes sociales pueden y deben ser modificadas, ya que las leyes naturales no pueden ser transformadas. Es necesario fomentar un sentimiento de identidad que permita a los habitantes conectarse con la situación de su entorno y tomar responsabilidad respecto del daño que causan sus actividades a la salud de las cuencas, para estar en posibilidad de revertir el daño causado.

El manejo de las cuencas cuenta con un espacio de incertidumbre, de prueba y error. Cada intento debe intentar corregir los errores, se trata de un proceso adaptativo, flexible y dinámico. Las condiciones naturales deben determinar el tipo de actividad humana que se realiza en el área. Por todo lo anterior es necesario vincular el sistema de cuencas con la planeación territorial.

El agua es un elemento esencial de nuestra vida cotidiana. En los últimos años hemos tenido que afrontar una creciente escasez del recurso, problemas de contaminación y numerosos desastres relacionados con el agua. A escala mundial, el agua contaminada es la causa de alrededor del 7% de la cifra total de muertes y enfermedades.

Resulta más y más evidente la necesidad de cooperar, para poder garantizar una utilización razonable y equitativa de las aguas. Conscientes de que comparten los mismos recursos hídricos, los tres niveles de gobierno deben apoyarse mutuamente para aplicar soluciones eficaces.

Gestión integrada de los recursos hídricos

Existe un consenso generalizado en cuanto a lo inadecuado del enfoque tradicional de la gestión del agua, fragmentario y sectorial. Por ello, se propugna un enfoque holístico, que tiene en cuenta las complejas interrelaciones existentes entre el ciclo hidrológico, el suelo, la flora y la fauna, asumiendo que los recursos hídricos forman parte integrante del ecosistema, siendo asimismo un recurso natural y un bien socioeconómico.

La gestión integrada de los recursos hídricos supone un cambio necesario de enfoque, apartando la atención de la contaminación localizada y de la gestión aislada de componentes separados del ecosistema, y distanciándose de unas disposiciones de planificación que a menudo ignoraban las profundas influencias del uso del suelo sobre la calidad del agua. El nuevo enfoque establece un marco para la toma de decisiones que obliga a gestores y responsables de planificación a cooperar en el diseño de estrategias integradas de actuación.

El primer problema que se observa a esta escala es que los límites de las cuencas, acuíferos delimitados por la CONAGUA y los límites administrativos no coinciden, lo que desde el principio dificulta la gestión del recurso del agua por cuenca.

Otro problema es que se separan las aguas superficiales de las aguas subterráneas durante el proceso de administración.

Pero el problema administrativo radica en la excesiva complejidad de la estructura de la organización de la gestión, la que solamente frena cualquier intento de manejo integral por desconexión de las partes participantes.

Retos para el manejo por cuencas hidrográficas en tres niveles de administración:

1. Internacionales

Financieros (de inversiones en el sector del agua)

Aspectos transfronterizos (para evitar conflictos internacionales relacionados con el abastecimiento del agua de diferentes países ubicados dentro de una cuenca hidrográfica).

2. Nacionales

Planes de explotación del recurso hídrico a mediano y largo plazo

Infraestructura hidráulica eficiente

Monitoreo

Leyes y normas

Gestión (- por fortalecimiento institucional, - mejoramiento de tarifas, - gestión integrada de distintos intereses)

Educación.

3. Locales

Fortalecimiento de relaciones entre organismos municipales y organizaciones sociales

Acciones prácticas (- intervención de la población en decisiones, - acciones de ONG's, población y otros tipos de organizaciones civiles, - establecimiento de tarifas según capacidad del pago).

Reto de equilibrio del desarrollo y conservación de ecosistemas.

Se recomienda:

1) Continuar fortaleciendo –mediante nuevas y mejores formas operativas– la identificación de prioridades nacionales para el trabajo ambiental nacional, tomando en cuenta el dinámico vínculo entre lo social, económico y ambiental, particularmente en lo relativo a la lucha contra la desertificación y la sequía, la variabilidad y el cambio climático, la conservación y manejo sostenible de la diversidad biológica, concentrando la aplicación de sinergias en:

*Ecosistemas Montañosos

*Cuencas Hidrográficas

*Humedales

*Bahías

*Ecosistemas Costeros

*Otras áreas y ecosistemas particularmente frágiles.

2) Integrar armónicamente a escala nacional, regional y local la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial y en las decisiones económicas y sociales, en función de lograr una efectiva gestión ambiental integrada y sostenible de los recursos naturales.

3) Fortalecer y perfeccionar los mecanismos y relaciones existentes entre las actividades de ordenamiento ambiental y territorial, garantizando que los instrumentos de planeamiento, de gestión y control concilien políticas económicas, sociales, y territoriales con el interés de lograr una gestión ambiental integrada y la aplicación de sinergias entre los programas y planes de acción nacional correspondientes.

4) Crear y desarrollar un mecanismo sistemático de control y evaluación a través de las instituciones de gestión ambiental existentes, para la aplicación de las sinergias en gestión ambiental nacional, en particular, la implementación del Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, el Programa Nacional de Cambio Climático, la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción, el Programa Nacional de

Manejo y Conservación de Suelos, así como el cumplimiento de las responsabilidades nacionales relativos a los instrumentos jurídicos internacionales en la esfera del medio ambiente y desarrollo, especialmente la Convención de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convenio Marco de las NNUU sobre el Cambio Climático, RAMSAR y CITES.

Los objetivos que se identifican para facilitar las sinergias entre los diversos Programas son:

- *El desarrollo de capacidades humanas□
- *El desarrollo, acceso y uso de la información□
- *El desarrollo y empleo de indicadores comunes para su evaluación
- *La elaboración de reportes nacionales□
- *La aplicación de tecnologías sostenibles□
- *La concientización, educación y sensibilización pública.

México se encuentra a la par que muchas naciones en materia de manejo de cuencas y aun así se queda un poco retrasado respecto del contexto internacional respecto del manejo integral del territorio que implica tomar en cuenta para la planeación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, las materias ecológica e hídrica.

Existen experiencias importantes que si bien deben ser tomadas en cuenta, no pueden ser trasladadas a la realidad nacional sin adecuarse a la enorme cantidad de factores culturales, económicos, legales y administrativos regionales que nos distinguen.

La pobreza es un factor determinante en la ecuación, ya que si bien su atención es urgente, el desarrollo sostenible requiere de paciencia e inversión. Por lo que no basta establecer soluciones que comiencen a dar frutos en el futuro, también se requieren otro tipo de esfuerzos que permitan resolver las necesidades actuales de la población.

En materia de aguas la facultad de legislar a nivel federal se manifiesta a través de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) que establece una competencia poco clara, dado que la definición constitucional de Aguas Nacionales a es tan amplia que podría interpretarse de manera que todo cuerpo de agua en el territorio nacional es de competencia federal. En la realidad, no es así y se deja espacio para que las legislaturas locales emitan una Ley de Aguas Estatal que se complementa con las normas correspondientes al suministro de agua potable y alcantarillado que expiden los Municipios.

Si bien esto es jurídicamente apropiado, la realidad es que las Cuencas por lo general no corresponden a una sola entidad federativa y mucho menos a un solo municipio. Por lo tanto, esto genera la necesidad de un sistema de coordinación entre autoridades muy complejo. Además, la responsabilidad sobre el manejo y la salud de las cuencas recae en tantos sujetos que se termina pulverizando.

Cabe señalar que si bien las materias de planeación, ordenación del territorio y protección ecológica comienzan a establecer nexos concretos, la materia hídrica se ha

mantenido aislada y sin ser considerada como pieza fundamental en la utilización del territorio.

Por lo que refiere a la materia hídrica, el agua es un recurso finito indispensable para la salud pública, los ecosistemas, la biodiversidad, la producción de alimentos, la industria, la energía y el desarrollo social y económico principalmente. Se le considera un factor estratégico de seguridad nacional, así como de estabilidad social y política en nuestra nación.

En Jalisco, el crecimiento acelerado de la población en las zonas urbanas, la inadecuada planeación de la infraestructura hidráulica, los obsoletos sistemas de distribución, el uso inadecuado del agua y la ineficiente regulación para el control de vertidos contaminantes hacia los cuerpos de agua superficiales y subterráneos, se han convertido en algunas de las causas que afectan el abasto, la distribución y la calidad del agua.

La búsqueda de sistemas alternativos de abastecimiento y la reutilización del agua, hoy en día son funciones imperativas para las zonas urbanas y rurales, en tanto para el agua utilizada en la producción de alimentos destaca la necesidad de buscar la modernización y tecnificación de los sistemas de riego actual como una opción de rescate y liberación de agua para otros usos.

Cuidar el agua y darle un uso eficiente con un enfoque de sustentabilidad es fundamental para el desarrollo de Jalisco; por tanto la política ambiental en materia de agua y reservas hidrológicas se dirige a aprovechar sustentablemente los recursos del estado, y potenciar las áreas de oportunidad con trabajo coordinado y consensuado entre todos los actores involucrados anteponiendo ante todo, la calidad de vida de los habitantes y el equilibrio ecológico de los ecosistemas.

Se ha conservado la idea de que el agua es un bien inagotable y pese a su evidente escasez y el aumento de la demanda, no ha sido posible determinar la magnitud del efecto de las actividades cotidianas sobre las Cuencas. De hecho, a pesar del vínculo evidente entre la vida y el agua, pareciera existir una desconexión total entre la actividades propias del desarrollo urbano y la salud de las cuencas.

La Ley de Aguas Nacionales establece como la autoridad de la materia, a nivel general, a la Comisión Nacional del Agua. Sin embargo la intención de dicha Ley es generar una cultura de responsabilidad compartida en la que participen autoridades de los tres niveles de gobierno, así como la sociedad civil organizada y los usuarios del agua. Esto ha significado que la coordinación de los interesados se convierta en algunos casos en motivo de retrasos en la atención de problemas urgentes y en otros en constante inactividad. Asimismo, la carencia de personal capacitado que pueda asesorar correctamente o tomar decisiones correctas, agrava la situación perpetuando prácticas contrarias a la salud de las Cuencas.

Debido al grave desconocimiento sobre la materia, es difícil asegurar que los involucrados cumplirán con sus obligaciones sin la supervisión adecuada. Por ello el trabajo debe comenzar con información a todos los niveles y la generación de una cultura del agua, que fomente la participación consciente de todos los integrantes de la sociedad, independientemente del nivel de consumo o el tipo de uso que se haga de ella.

Estrategia de Instrumentación y Propuesta Preliminar de Esquemas y Contenidos Normativos

En México, desde hace tres décadas, se han venido acumulando iniciativas legislativas que, a pesar del afán de crear un marco integrado de la planeación, en realidad han venido conformando un régimen cada vez más caótico, en la medida en que no se han resuelto las contradicciones entre diferentes modelos de planeación.

De todos los rasgos que han marcado ese proceso legislativo, destaca el modo en que el marco jurídico de la planeación ha oscilado entre dos tendencias: por un lado, la tendencia a tratar al territorio mismo y sus transformaciones como el objeto de la regulación (en la legislación urbanística y en la ambiental) y, por el otro, la tendencia a considerar el territorio como el *contexto* de un proceso social más amplio: “el desarrollo”. Mientras en el primer caso se trata de imprimir una determinada orientación a “usos del suelo”, “obras” y “actividades” que producen de manera directa transformaciones territoriales (es decir, modificaciones ostensibles en el paisaje), en el segundo de lo que se trata es de influir en los procesos de desarrollo socioeconómico que tienen lugar *en* el territorio.

Para entender las diferencias de concepción de lo territorial en la legislación mexicana que así han aflorado, será necesario reconocer que, en su génesis política, han prevalecido diferentes perspectivas disciplinarias desde las cuales se han confeccionado las piezas legislativas en las últimas décadas.

En el campo de los estudios urbanos es un lugar común decir que la institucionalización de la planeación en el México contemporáneo inició a mediados de los años setenta con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos. Es innegable que fue ése el ordenamiento que por primera vez estableció un régimen de planeación que iba más allá de la simple gestión del crecimiento urbano; así como es también un hecho que, tres décadas después, la LGAH es el ordenamiento del que deriva una mayor cantidad de planes que están formalmente en vigor y que se revisan periódicamente y constituyen un referente importante de la gestión de los centros urbanos.

Con ese nuevo texto quedaba patente la intención de revertir lo que entonces se denominaba “desequilibrios regionales”, así como de promover un cambio en las políticas urbanas. Pero es evidente que el acento estaba puesto en estas últimas, y que por ello no puede decirse que se haya incorporado un planteamiento ambicioso en términos de planeación del desarrollo.

Sin embargo los instrumentos que estableció la reforma al artículo 27 no iban mucho más allá que los relativos al control del uso del suelo de los sistemas convencionales de la planeación urbana. El hecho de que la iniciativa incorporaba al mismo tiempo nada menos que la figura de la explotación colectiva del ejido, no significó cosa alguna para el proceso de institucionalización de la planeación que arrancó la LGAH.

Antes de pasar al análisis de la siguiente generación de leyes sobre planeación, conviene hacer notar que en 1993 se expidió una nueva Ley General de Asentamientos Humanos que por primera vez incorporaba el concepto de ordenamiento del territorio. El hecho de que no se trate de meras reformas, sino de una nueva ley, hace pensar que estaríamos ante una ley enteramente distinta, pero lo cierto es que son muy pocas las novedades sustantivas que la distinguen de su predecesora de 1976.

Cuando se analiza el tema del ordenamiento territorial en la LGAH lo que se encuentra es que la palabra “ordenamiento” no se refiere a una forma de planeación u ordenación contenida en normas emanadas del poder público. Más bien se usa para aludir al “orden de las cosas”, al orden territorial al que se aspira llegar después de la aplicación de una serie de instrumentos. Así, en la fracción XIV del artículo 2o se señala que se entenderá por:

Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos... el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.

En consecuencia, el ordenamiento territorial al que se refiere la LGAH no tiene el mismo significado que la frase “ordenamiento ecológico del territorio” que utiliza la legislación ambiental, la cual como veremos más adelante, concibe al ordenamiento como un proceso de programación y regulación del uso del suelo. En la LGAH “ordenamiento” alude al orden en el que están dispuestas las cosas en el territorio, mientras que en la LGEEPA alude al orden contenido en las normas jurídicas por medio del cual se trata de lograr ese otro orden. De ese modo, se hace obvio que la versión de 1993 aumentó, en lugar de reducir, el caos conceptual que plaga nuestro régimen de planeación.

Por su parte, en relación con el sistema de planeación socioeconómico, el contenido de la Ley de Planeación es relativamente simple. Crea un sistema nacional de planeación al que califica de democrático, a partir de los principios de la tradición mexicana del papel preponderante del Estado en la economía, aunque también introduce algunos elementos novedosos. Además de los citados por Carrasco, valdría la pena mencionar la idea de la participación social, así como un atisbo de participación del poder legislativo en el proceso de planeación. El sistema cristaliza en un plan nacional de desarrollo y varios tipos de programas: los sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Básicamente de lo que se trata es de darle forma a la obligación del Estado de planear el desarrollo, de fijar los contenidos mínimos del plan y los programas, así como los procedimientos para aprobarlos.

El advenimiento de una legislación ambiental sumamente ambiciosa a fines de los años ochenta significó la incorporación de una nueva modalidad jurídica de la planeación, el ordenamiento ecológico del territorio (OET), que vendría a sumarse a la planeación del desarrollo establecida por la LP y a la de los asentamientos humanos creada por la LGAH, sin una clara solución de continuidad.

La expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que entró en vigor a principios de 1988, fue un hecho novedoso en la práctica legislativa mexicana, en la medida en que participaron en su diseño actores ubicados fuera del aparato gubernamental y del sistema de partidos. Para ellos, la institucionalización de una cierta forma de planeación tenía el carácter de una “conquista” de la lucha social. La planeación dejaba de ser un mero “instrumento” de la gestión gubernamental para adquirir un lugar (más simbólico que real) en el mundo “no gubernamental”.

La pretensión del OET es, en el fondo, la misma de la planeación urbana, y no es otra que la de normar, en una determinada porción de territorio, la ubicación y la combinación de una gama de usos del suelo que se consideran deseables o cuando menos aceptables. Mostrar eso en un plano, a partir del análisis de las características de un territorio, a modo de conformar un orden espacial determinado, es una aspiración muy propia de los Estados modernos. Y el OET no es más que una de las expresiones más ambiciosas de esa aspiración. Sin embargo, el OET surge en el contexto de una clara rivalidad con la planeación urbana, en la medida en que su institucionalización está nutrida por un saber disciplinario (el de la biología) que trata de distinguirse claramente del urbanismo, que para entonces había perdido mucho prestigio como disciplina. Así, el OET de la LGEEPA tiende a privilegiar todos los elementos naturales de un territorio por encima de los ambientes construidos. De hecho, en la definición de territorio de la LGEEPA hay de todo, menos asentamientos humanos.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, en la versión de 1988 de la LGEEPA el OET carecía de un perfil preciso, ya que desde su misma definición no quedaba claro si se trataba de un instrumento obligatorio y con efectos sobre la propiedad, como los planes de desarrollo urbano de los centros de población, o de un instrumento meramente inductivo. Originalmente, se definió al ordenamiento ecológico como:

El proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente

Como se señaló, la reforma municipal que arrancó con la modificación del artículo 115 constitucional en 1983 imprimió un sesgo muy específico al régimen de competencias en materia territorial, al otorgar a las autoridades municipales atribuciones para regular los usos del suelo y expedir los planes de desarrollo urbano municipal. Esta tendencia se manifestó en la reforma a la LGEEPA de 1996, al establecer como atribución municipal la de expedir el OET local.

Cabe destacar que dentro del nuevo sistema de OET se distingue entre el OET nacional, los regionales y los locales, de modo tal que solo estos últimos pueden regular los usos del suelo. Así se estaban ampliando las facultades municipales de los centros urbanos al conjunto de los territorios municipales y por primera vez en la historia constitucional mexicana se le reconocían atribuciones en el medio rural. Queda

fuera del ámbito de este trabajo evaluar los resultados de tan importante modificación que potencialmente puede crear conflictos novedosos entre municipios y núcleos agrarios; baste con señalar que, a casi una década de la reforma a la LGEEPA, han sido muy pocos los municipios que han tomado la iniciativa de regular los usos del suelo en sus áreas rurales a través de los OET. Más bien, los ordenamientos locales que han surgido han sido los promovidos por los núcleos agrarios, ejidos y comunidades, como parte de proyectos de desarrollo sustentable que se han multiplicado en los últimos años.

El segundo aspecto que se quiere destacar aquí se refiere al hecho de que las reformas a la LGEEPA contribuyeron a incrementar la confusión existente entre la planeación urbana y la planeación ambiental. El proyecto que se elaboró originalmente desde la entonces Sermarnap,²³ consistía en crear un solo sistema de planeación territorial en el que lo urbano y lo ambiental estuviesen integrados.

La fórmula que quedó plasmada en la LGEEPA es única en el mundo, ya que de manera explícita crea dos ámbitos territoriales (el rural y el urbano) para dos tipos de planeación territorial, como si las interacciones entre ambos no fuese precisamente uno de los problemas de los que el ordenamiento tiene que hacerse cargo: en los centros de población rigen los planes de desarrollo urbano y en el resto del territorio municipal los de ordenamiento ecológico.

El OET local adquirió una fuerza normativa que antes no tenía, pero el esquema adoptado significa que la regulación de los usos del suelo en los municipios (es decir, en todo el territorio nacional, exceptuando al Distrito Federal) se da a través de dos instrumentos distintos (los de la LGAH dentro de los centros urbanos y los de la LGEEPA fuera de ellos) cuando el problema más arduo de la regulación de dichos usos del suelo está precisamente en la frontera entre las áreas urbanas y las rurales. La fijación de los límites (y de las interacciones) entre ambos tipos de áreas es justamente uno de los problemas centrales de toda ordenación territorial, salvo en los territorios donde no hay centros de población.

En lugar de promover el trabajo interdisciplinario, la ley fomenta la fragmentación y obliga a las autoridades municipales a emprender dos procesos de planeación diferentes, que coinciden en un aspecto crucial, que es la delimitación entre lo urbano y lo rural.

En la legislación mexicana la expresión “ordenamiento territorial” puede asociarse a dos concepciones de la planeación: la que tiene por objeto regular las transformaciones que ocurren sobre el territorio mismo, y que están contenidas en la legislación ambiental y la urbanística, por un lado, y la que tiene por objeto incidir sobre los procesos de desarrollo económico y social (definidos en su mayor amplitud) que tienen lugar *en* el territorio. Se sabe que esa distinción es cuestionable si se discute en un plano teórico, sin embargo, se cree que es útil para distinguir dos tipos de regulación jurídica que en muchos sentidos son muy distintos entre sí.

Tanto los programas de desarrollo urbano derivados de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), como los programas de ordenamiento ecológico del territorio (OET) previstos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) comparten un objeto y un propósito comunes. Ambos tienen la pretensión de regular las transformaciones que diferentes tipos de procesos sociales traen consigo en la configuración del paisaje. Sin embargo, lo cierto es que la dicotomía existente en el derecho mexicano, que deslinda los dos tipos de ordenamientos, produce distorsiones sumamente graves en el proceso de planeación territorial.

En particular, el hecho de que, en el plano local el OET solo se aplica fuera de los centros de población, mientras que la regulación interna de dichos centros corresponde a los planes de desarrollo urbano de los centros de población, acarrea para las autoridades municipales la exigencia de desplegar dos procesos de planeación distintos que confluyen en un punto crucial: la delimitación de las zonas urbanas respecto de las zonas rurales. Pero esa delimitación supone, ella misma, un ejercicio de planeación territorial que no puede desvincular lo urbano de lo rural, dado que tiene que contemplar ambos en sus interacciones. Esa absurda dicotomía puede ser subsanada por las legislaciones de los estados.

Es importante hacer notar que, además de esa dicotomía, un problema jurídico importante del ordenamiento territorial, tanto del urbano como del ambiental en el plano local, es el de las atribuciones municipales. Pasaron muchos años para que la reforma al artículo 115 constitucional, que sentó las bases de tales atribuciones, fuese recogida en la legislación de los estados de la República. Y el problema radica ahora en que no parece haber un gran interés de los gobiernos municipales por ejercerlas plenamente. Si bien en los grandes centros urbanos ya existen planes mediante los cuales los municipios regulan los usos del suelo, en el resto del territorio (seguramente en más de dos mil municipios) no hay indicios de que ese orden de gobierno haya tomado la iniciativa de ejercer sus atribuciones municipales.

En el plano internacional, en la discusión jurídica en torno a la planeación de los usos del suelo del territorio, el problema clásico es el de la propiedad privada. La actividad jurídica de puesta en vigor y de aplicación del plan enfrenta como principal obstáculo la capacidad de los propietarios de hacer prevalecer sus derechos sobre los intereses públicos expresados en los planes. En cambio, en México esos problemas no han surgido con la misma claridad, entre otras razones porque la actividad planificadora no ha sido suficientemente intensa (ni en su extensión ni en su nivel de aplicación) como para poner a prueba el alcance jurídico de los planes sobre la propiedad. En suma, los principales obstáculos jurídicos al ordenamiento territorial urbano y ambiental no se derivan de algún obstáculo fuera del sistema, sino de contradicciones dentro del propio sistema.

El régimen establecido por la Ley de Planeación (LP) desde 1983, cuyo objeto de regulación no es el territorio mismo, sino el desarrollo económico y social en el territorio. En otras palabras, más que *ordenar el territorio*, de lo que se trata es *promover el desarrollo* en diferentes contextos territoriales. Aquí los problemas jurídicos

son de una naturaleza distinta. No se trata de regulaciones que tengan efectos sobre los derechos de los particulares –recuérdese que los planes y programas que conforman el SNPD solo son obligatorios para la administración pública federal. De lo que se trata es de ordenar la función pública para activar procesos de desarrollo.

Más bien, la dimensión jurídica del SNPD tiene que ver con las relaciones entre órganos de gobierno. Por un lado, obliga al poder ejecutivo federal a elaborar un plan y diversos programas, lo que crea las condiciones para que otro poder (el legislativo) pueda interpelar a aquél respecto del cumplimiento de las metas establecidas en el plan. Aunque en la LP hay un intento por sancionar a los funcionarios que no cumplen con las previsiones de los planes, ese intento resulta vano, ya que siempre será posible llevar a cabo un cumplimiento meramente formal de los procesos de planeación, sin tener que hacer esfuerzo alguno para perseguir las metas señaladas en la ley. La producción de documentos, la realización de consultas públicas e incluso la negociación de recursos públicos con diferentes instancias de gobierno son funciones que se pueden hacer de manera rutinaria, sin alterar las condiciones sociales que históricamente se ha tratado de erradicar a través de la planeación.

(Este apartado se desarrolló a partir de la información proporcionada por Antonio Azuela, el cual está parcialmente contenido en la publicación: El ordenamiento territorial en la legislación mexicana.)