

De la veda a la reserva hídrica: Alcances y limitaciones de los decretos del Ejecutivo Federal del 6 de junio de 2018

Raquel Gutiérrez Nájera

Resumen

El presente artículo analiza a través del método de contraste, histórico y exegetico los decretos de reserva de agua, publicados el 6 de junio de 2018, los cuales suprimieron vedas de diez regiones hidrológicas y 120 cuencas en todo el territorio nacional. El objetivo es examinar la congruencia, alcances en cuanto a la imposición y levantamiento de vedas y reservas de agua en el contexto de la reforma constitucional al artículo 4º, que incluye el "derecho humano al agua y al saneamiento" y la participación de los tres niveles de gobierno y la ciudadanía en la consecución del acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.

Palabras clave

Recurso hídrico, veda, reserva de agua, aguas superficiales, derecho humano al agua.

Abstract

The present article analyzes through a contrasting, historical and exegetical method the water reserve decrees published on June 6, 2018, which abolished closures of ten hydrological regions and 120 basins throughout the country. The objective is to examine the congruence and scope of the imposition and lifting of closures and water reserves in the context of the constitutional reform of Article 4, which includes the "human right to water and sanitation" and the participation of the three levels of government and the citizenry in achieving equitable and sustainable access to and use of water resources.

Keywords

Hydric resource, water restriction, water reserve, surface water, human right to water.

Artículo recibido el 4 de marzo de 2020 y aceptado para su publicación el 1 de diciembre de 2020.

Gutiérrez Nájera, R. | Pp. 31-71

Introducción

El 6 de junio de 2018 se dieron a conocer a través del Diario Oficial de la Federación (DOF) diez decretos: nueve de supresión de vedas y reservas de aguas y uno de reserva de aguas, emitidos por el entonces Ejecutivo Federal, Enrique Peña Nieto. Estos decretos abarcaron diez regiones hidrológicas diferentes y 120 cuencas.

Los decretos en cuestión, tienen su antecedente en el establecimiento de declaratorias de veda de los años treinta hasta el año 2012, los cuales impusieron restricciones para el otorgamiento de nuevas concesiones y asignaciones a efecto de garantizar caudales de agua para proyectos de corte nacional abocados a fomentar la producción agrícola, el aprovechamiento de aguas nacionales para actividades productivas o proyectos hidráulicos y para el abasto de agua potable.

El presente artículo es un estudio de contraste, histórico y exegético. Métodos que nos permiten explorar la congruencia de la política pública hídrica y sus alcances en cuanto a la imposición y levantamiento de vedas y reservas de agua, teniendo como referencia la reforma constitucional de 2012 al artículo 4º, que amplía el catálogo de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para incluir el derecho humano al agua y al saneamiento, así como la participación de los tres órdenes de gobierno y de la ciudadanía que garantiza el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.

El aporte del presente estudio visibiliza, por un lado, las limitaciones que la actual Ley de Aguas Nacionales (LAN) y su reglamentación, que tienen respecto a garantizar la vigencia de la reforma al artículo 4º constitucional y, por el otro, aporta a la discusión de los decretos de reserva de agua a futuro, en cuanto a los mínimos que deben cumplir y de garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento, además del acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.

De igual manera, la reforma constitucional al artículo 4º abre un nuevo paradigma para el tratamiento jurídico de los recursos hídricos, ya que la actual legislación carece de una visión garantista por tratarse de un derecho humano, tanto al acceso como al uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, que conlleva una nueva gestión al respecto con participación de la ciudadanía.

La gestión del agua en México: El caso de la veda

El modelo histórico de gestión del agua en México ha estado ligado a la propiedad y aprovechamiento del recurso hídrico que, de acuerdo con el artículo 27 constitucional vigente, es propiedad de la nación, por lo tanto, ésta tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares y, por ende, la administración del recurso hídrico compete a la federación.

La gestión hídrica ha transitado de visiones de aprovechamiento vinculados directamente a la propiedad privada, después fue considerada de dominio público de la federación con una visión centralizada, lo que se manifestó desde la Constitución de 1857 y quedó plasmada en la de 1917, hasta llegar a una posición integral en la gestión del recurso hídrico (GIRH) basada en el concepto de sustentabilidad.

En la primera mitad del siglo XX se privó el enfoque de aprovechamiento agrícola y del desarrollo de infraestructura hidráulica, para con ello fortalecer la actividad económica preponderante, que era justamente la agricultura. Posteriormente, y con el desarrollo de otras actividades económicas y el crecimiento de las ciudades, se adoptó la perspectiva medioambiental y ecuménica para todos los usos del agua, visión que inicia con el nacimiento de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA, 2012: 8) creada en 1989.

Existe un reconocimiento expreso por la autoridad que diseña y ejecuta la política hídrica en nuestro país: la CONAGUA, en el sentido de que la problemática hídrica está centrada en contaminación, sobreexplotación y sobreconcesionamiento del recurso desde 1960-1980, época en que tuvo mayor auge el crecimiento urbano-industrial y el sector económico terciario (CONAGUA, 2012: 8), problemática que se ha agudizado, tal como se reconoce en los Planes Nacionales Hídricos, incluso en el primero emitido en 1975.

Las diferentes leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional establecieron la regulación secundaria y las limitaciones que por causa de utilidad pública debería imponerse al aprovechamiento del recurso hídrico. Ahora bien, dicho aprovechamiento se ha instrumentado a través de las concesiones y asignaciones; las primeras dirigidas al sector social y privado y las segundas al sector público.

La definición de asignación y concesión se contempla en la Ley de Aguas Nacionales (LAN), artículo 3 fracciones VIII y XIII, respectivamente, que para sus efectos se define como asignación al:

Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de “la Comisión” o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, *para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal* [ahora Ciudad de México], destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico (énfasis añadido en cursivas).

Por su parte, concesión es definido como:

Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de “la Comisión” o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, *a las personas físicas o morales de carácter público y privado*, excepto los títulos de asignación (énfasis añadido en cursivas).

El sistema de concesiones y asignaciones garantiza todos los usos y aprovechamiento del recurso hídrico, ya sea doméstico, público urbano, agrícola, consuntivo, acuacultura, industrial, pecuario, para generar energía eléctrica, etcétera. De igual manera, la ley ha regulado las limitaciones al aprovechamiento del agua a través de la veda, siendo ésta una de las políticas restrictivas más antiguas, además de las zonas reglamentadas y las reservas de agua.

Resulta conveniente detallar que la utilidad pública implica una limitación a la propiedad, al goce y disfrute de los recursos naturales impuesta por el Estado en beneficio de la colectividad. De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, registro 175593, Jurisprudencia 39/2006), comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otras, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución federal en razón de su función social.

Además, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas, pues comprende tres causas: a) *la pública* propiamente dicha, es decir, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) *la social*, que satisface de manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; c) *la nacional*, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional (SCJN, registro 175593, Jurisprudencia 39/2006).

De la revisión histórica de las leyes en materia hídrica se puede advertir que la veda en sus orígenes, constituyó un instrumento para limitar el aprovechamiento hídrico a efecto de garantizar y fomentar la actividad productiva, principalmente la agrícola, y desde entonces ya se buscaba, aunque en menor medida, proteger el derecho al uso doméstico y público urbano en México.

La normatividad en materia hídrica en México es una de las más cambiantes y responde a momentos históricos concretos y a modelos económicos impulsados, esto lo observamos en el contenido de la normatividad especializada que, por razones de espacio, únicamente se hará la descripción de la figura de la veda en los distintos momentos históricos, a efecto de identificar su objetivo, naturaleza y el procedimiento para su imposición; en lo que se coincide es, justamente, que la veda es un instrumento de restricción para el aprovechamiento del recurso hídrico, aunque el objeto de la restricción ha variado en el tiempo (véase cuadro 1).

Para comprender la naturaleza de las vedas suprimidas, debe atenderse el marco jurídico vigente al momento de su imposición. Por tal, en los siguientes apartados se llevará a cabo la descripción de la naturaleza del concepto de veda y su objeto, así como del procedimiento para su declaratoria, modificación y supresión en las distintas legislaciones vigentes en México con posterioridad a la Constitución de 1917.

Cuadro 1

Evolución de la legislación hídrica

Año	Legislación
1910	Ley de Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal
1917	Ley Federal sobre Uso y Aprovechamiento de las Aguas Públicas sujetas al Dominio de la Federación
1926	Ley sobre Irrigación con Aguas Federales
1929	Ley de Aguas de Propiedad Nacional
1934	Ley de Aguas de Propiedad Nacional
1938	Ley sobre el Servicio Público de Aguas Potables en el Distrito Federal
1946	Ley de Conservación del Suelo y Agua
1946	Ley de Aguas de Propiedad Nacional
1948	Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en materia de Aguas del Subsuelo
1948	Ley Federal de Ingeniería Sanitaria
1956	Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en materia de aguas del subsuelo
1956	Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios
1972	Ley de Aguas de Propiedad Nacional
1992	Ley de Aguas Nacionales, reformada en 2004

Elaboración propia con información de Gutiérrez y Álvarez (2012), misma que tiene por objetivo fijar, en una línea de tiempo, las diferentes legislaciones que han delineado la política hídrica de nuestro país, en el entendido que cada una de ellas ha tenido intencionalidades diferentes.

La primera legislación en donde se contempló la figura de la veda fue la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales de 1926, misma que en su artículo 2º establecía:

Se declara de utilidad pública la irrigación de las propiedades agrícolas privadas, cualesquiera que sean su extensión y cultivo, siempre que sean susceptibles de aprovechar aguas de jurisdicción federal.

Los dueños de las propiedades referidas, quedan obligados en los términos de esta Ley, a construir y conservar las obras hidráulicas que el Ejecutivo determine, conforme a las prescripciones de la misma.

Es así que en un país donde la actividad económica preponderante fue la agricultura, principalmente en la primera mitad del siglo XIX hasta aproximadamente 1980, con el desarrollo del modelo económico denominado *estado de bienestar* que, además, implicaba la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), motivada en mayor medida por el reparto agrario impulsado desde 1917 (Ayalí, 2016: 84-93), el agua resultaba imprescindible para llevar a cabo esta actividad, tal fue su importancia que fue declarada de utilidad pública, delimitada como actividad estratégica y de orden social.

Es relevante señalar que en esta ley —génesis de las limitaciones en el uso o aprovechamiento del agua— no se contenía de manera expresa el concepto de veda, aunque se entendía como política restrictiva de conservación de cauces para la irrigación y el mantenimiento de obras hidráulicas.

Para Gustavo Ortiz (2008: 21):

La Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, resulta de una relevancia particular, ya que bajo su amparo se propició el desarrollo de la infraestructura hidro-agrícola en nuestro país, con la creación del Fondo Nacional de Irrigación, además reguló el aprovechamiento de agua vinculado con las tierras, buscando incentivar a los propietarios para el incremento de su producción.

Es en la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929 donde se enunció por primera ocasión el concepto de veda, considerando la existencia de dos tipos: absolutas y relativas; además, se contempló el procedimiento para su declaratoria y suspensión. El artículo 56 de la ley señala que se entiende por veda absoluta la “prohibición total para que la Secretaría otorgue permisos, autorizaciones y concesiones” (Art. 56, Fracc. X) y por veda relativa la “prohibición para que, sin la anuencia de la Comisión Nacional de Irrigación, la Secretaría otorgue permisos, autorizaciones o concesiones” (Art. 56, fracciones X y XI).

Es decir, la Comisión Nacional de Irrigación era la encargada de delinear la política hídrica en función de las necesidades de conservación de los afluentes para el desarrollo económico, máxime cuando de acuerdo con esta ley se consideró de utilidad pública el aprovechamiento de las aguas, por lo que resultaba viable su expropiación, ocupación temporal o la constitución de servidumbres para llevar a cabo dicho aprovechamiento (Ley de Aguas de Propiedad Nacional, 1929, art. 43).

Por su parte, los artículos 21 y 22 contemplaban el procedimiento para decretar las vedas, y que era substanciado por la Secretaría de Agricultura y Fomento a petición de la Comisión Nacional de Irrigación con base en las necesidades de conservación del afluente para la actividad agrícola; dicha declaratoria debía publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y señalaba la posibilidad de que se reanudara el otorgamiento de concesiones, siempre y cuando se demostrara la existencia de aguas libres, aunque no definía qué se entendía por éstas ni a partir de qué nivel de afluencia consideraba la existencia en el afluente de aguas libres, el cual menciona lo siguiente:

Artículo 21. La Secretaría podrá decretar vedas absolutas o relativas para el otorgamiento de permisos, autorizaciones y concesiones para el aprovechamiento de los bienes objeto de esta Ley, cuando la Comisión Nacional de Irrigación emprenda el estudio de un proyecto que requiera la conservación de las mismas condiciones en que se inicie el estudio.

La declaración de veda deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, fijándose en ella el plazo de su vigencia.

Artículo 22. La Secretaría suspenderá la tramitación de las solicitudes hechas para el aprovechamiento de aguas de propiedad nacional cuando, de los estudios verificados por la misma, haya llegado a la conclusión de que se encuentren agotados los recursos de la corriente.

La suspensión de tramitaciones se hará por acuerdo especial de la Secretaría y publicándose en el Diario Oficial.

La tramitación se reanudará:

- Cuando por la reglamentación general de la corriente, o por la ejecución de obras para obtener un aprovechamiento más racional, haya aguas libres.
- Cuando existan aguas libres que provengan de concesiones caducas.
- Cuando los interesados demuestren la existencia de aguas libres. Al reanudarse la tramitación, se dará a las solicitudes presentadas el orden de prelación que les corresponde conforme a esta Ley.

En similares términos de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929, la de 1934 declaró de utilidad pública el aprovechamiento de agua posibilitando la expropiación, ocupación temporal o la construcción de servidumbres para dicho aprovechamiento.

Igualmente, a petición de la Comisión Nacional de Irrigación, podía decretarse la veda para el otorgamiento de concesiones de los cuerpos de agua a petición escrita ante la Secretaría de Agricultura y Fomento, declaratoria que debía publicarse en el DOF, lo diferente es que esta ley abandona el concepto de veda y su clasificación de absoluta y relativa, posibilita el otorgamiento de "autorizaciones precarias" para el aprovechamiento de aguas; sin embargo, aun estando decretada la veda, advertía que estas autorizaciones no generaban derechos, ya que, afirmaba, los titulares no podían alegar derecho alguno de las mismas ni pedir reparación al suprimirse definitivamente, la ley no define qué debe entenderse por autorizaciones precarias ni para qué efectos se otorgarían esas autorizaciones, así como tampoco quiénes podían ser beneficiados con las mismas. En su artículo 39 establecía:

En caso de que la Comisión Nacional de Irrigación emprenda el estudio de un proyecto de riego, que requiera la conservación de las condiciones existentes en alguna corriente o vaso, la Secretaría declarará la veda para el otorgamiento de concesiones. La declaración de veda se publicará en el Diario Oficial.

Entre tanto dura la veda, únicamente se podrán otorgar autorizaciones precarias para el aprovechamiento de las aguas.

Los titulares de las autorizaciones no podrán alegar derecho alguno sobre los aprovechamientos ni obtener, con fundamento en ellas, el otorgamiento de concesiones mientras dure la veda. Tam-

co tendrán derecho a pedir reparación por los perjuicios que sufran si se suprimen definitivamente los aprovechamientos.

Así mismo, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1946 estableció en su artículo 41, la posibilidad de decretar veda en los afluentes que requirieran conservación de las condiciones para la actividad de irrigación, en los siguientes términos:

En el caso de que la Comisión Nacional de Irrigación emprenda el estudio de un proyecto de riego que requiera la conservación de las condiciones existentes en el sistema hidrológico de alguna o algunas corrientes o depósitos de propiedad nacional, la Secretaría, a solicitud de la propia Comisión, declarará la veda para el otorgamiento de concesiones, precisando las corrientes, depósitos, manantiales y regiones que afecte dicha declaratoria.

La declaración de veda se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos de mayor circulación en la zona correspondiente.

Resulta relevante mencionar que la política hídrica en México, hasta antes de 1945, consideraba únicamente la regulación y, por ende, aprovechamiento, de las aguas superficiales, quedando exceptuados los acuíferos o aguas subterráneas; es justamente en este año cuando se modifica el artículo 27 constitucional y se incluye la regulación del agua subterránea en la política hídrica de nuestro país, así como su administración a través de las autoridades federales por la vía de concesiones y asignaciones.

Como se puede inferir, del análisis exegético de las leyes en comentario, las vedas para preservar aguas nacionales para uso agrícola y para proyectos o estudios que emprendiera la Comisión Nacional de Irrigación, resultaban plausibles y su objetivo fue el de garantizar las condiciones de las aguas superficiales, principalmente para el proyecto agrícola productivo; es decir, para la actividad económica preponderante de —por lo menos— la primera mitad del siglo XX, resultado éste de utilidad pública. De igual manera, es pertinente aclarar que los instrumentos legales mencionados establecían, desde 1910, el uso doméstico y público urbano como prioritario y exento de veda.

Por lo tanto, resulta concluyente que el establecimiento de vedas para garantizar proyectos de riego agrícola, como actividad económica preponderante, era una hipótesis que la ley contemplaba y, al ser la actividad económica prioritaria del país, la misma ley le otorga el reconocimiento como causa de utilidad pública para su establecimiento.

A partir de la legislación de 1992, la Ley de Aguas Nacionales (2017) cambia radicalmente la concepción del instrumento de veda al redefinir su artículo 3º y establecer otras hipótesis para su imposición, a saber:

Aquellas áreas específicas de las regiones hidrológicas, cuencas hidrológicas o acuíferos, en las cuales no se autorizan aprovechamientos de agua adicionales a los establecidos legalmente y éstos se controlan mediante reglamentos específicos, en virtud del deterioro del agua en cantidad o calidad, por la afectación a la sustentabilidad hidrológica, o por el daño a cuerpos de agua superficiales o subterráneos.

Como se puede advertir, a partir de 1992, el objetivo de la veda es esencialmente la protección y restauración del afluente, se desvincula de la actividad económica del país, por lo que actualmente sólo puede imponer como política de restauración, ya sea por sobreexplotación, sobreconcesionamiento o contaminación. Con relación a su establecimiento, la LAN (1992) establece:

El Ejecutivo Federal podrá expedir 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:

I. 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

II. Se requiera prohibir o limitar los usos del agua con objeto de proteger su calidad en las cuencas o acuíferos.

La política hídrica relativa a las vedas es delimitada, ejecutada, vigilada y llevada a cabo por la CONAGUA, como organismo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y autorizadas por el Ejecutivo Federal a petición de esta última.

Además, los requisitos para el establecimiento, modificación o supresión de la veda, establecidos en el artículo 40 de la LAN, cambiaron sustancialmente, debiendo actualmente justificar plenamente las razones por las que se busca su reconocimiento, ya que ello implica una limitación para el uso y aprovechamiento del recurso hídrico, además se debe explicitar, en caso de modificación, las razones por las que se decide ampliar o reducir las zonas restringidas o el objetivo de la veda, ya que ello puede suponer limitación y, en su caso, liberación del agua y, finalmente, en caso de supresión, debe expresarse la razón de la misma, ya que implica que el agua de la cuenca se encuentra en condiciones plenas de explotación para cualquier uso.

Es así que la LAN exige para los tres casos —establecimiento, modificación o supresión— que el decreto señale la declaratoria de utilidad pública; las características de la veda, de su modificación o supresión, sus consecuencias, la ubicación y delimitación; la descripción del ecosistema; el diagnóstico de los daños sufridos, la disponibilidad y distribución territorial; las bases de condiciones de uso o en su caso la limitación, normas para el aprovechamiento y descarga, volúmenes de extracción y temporalidad de la veda (LAN, 2017, Arts. 39 y 40).

De lo anterior se advierte que, en el marco legal actual, la LAN de 1992 —misma que fue reformada integralmente en 2004— cambia sustancialmente la figura de la veda e introduce, de manera expresa, nuevas hipótesis para su imposición, las cuales se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Casos de sobreexplotación de las aguas nacionales, ya sea superficiales o del subsuelo
- Sequía o de escasez extrema
- Situaciones de emergencia o de urgencia, motivadas por contaminación de las aguas
- Situaciones derivadas de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales.

Además de lo anterior, exige mayores requisitos para el establecimiento, modificación o supresión de la declaratoria de veda. De igual manera, la LAN introduce la hipótesis de prohibir el aprovechamiento del agua con la finalidad de proteger la calidad y cantidad de agua en los acuíferos, en esta nueva visión, el objeto es la restauración del propio afluente y no el desarrollo económico del país, por lo que se aleja la figura de su naturaleza antropocéntrica y económica. En las demás hipótesis se señala la limitación para el otorgamiento de concesiones, de manera temporal por sobreexplotación, sequía o escasez extrema, contaminación del agua o situaciones derivadas de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales.

De los 36 decretos de veda modificados por el Ejecutivo Federal, 34 de ellos fueron emitidos previos a 1992 y nueve de supresión de veda fueron publicados en el DOF el 6 de julio de 2018; el objetivo era la conservación del recurso hídrico con una visión economicista que se impusieron para lograr la permanencia de las condiciones de los afluentes en virtud de la actividad de riego, construcción de infraestructura, tales como presas, distritos de riego, unidades de riego, etcétera, por lo que el uso que se protegía en 1992 con los mismos era el agrícola —actividad económica preponderante en el país— y la reforma de 2004 a la LAN cambia sustancialmente el objetivo de la veda a política de restauración de las condiciones naturales de los afluentes, tanto superficiales como subterráneos.

En el siguiente apartado se realizará un análisis de los decretos publicados en junio de 2018, teniendo como referencia de contraste la legislación anteriormente descrita y el propio contenido de los decretos de veda suprimidos, así como las zonas de reserva que los sustituyeron para identificar sus alcances y limitaciones en el contexto del reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento en la Constitución Política Mexicana.

De la veda a la reserva: Sus efectos jurídicos

Los nueve decretos de supresión de vedas publicados en 2018 tienen su fundamento en la LAN vigente, en los mismos se aplicó el principio de progresividad y pro-naturaleza, lo que resulta en una fortaleza, en virtud de que el abordaje de los mismos rebasa a la ley de origen.

Las vedas a las reservas de aguas y zonas reglamentadas constituyen instrumentos de la política hídrica, vinculada por un lado con el régimen de concesiones y asignaciones del agua para su aprovechamiento, uso o explotación y, por otro, con el de la gestión de aguas nacionales para racionalizar las necesidades y con ello contribuir al mejoramiento de la economía (LAN, 2017, Art. 14). Es decir, tienden a limitar el aprovechamiento, uso o explotación de las aguas nacionales y su gestión como política de restauración de los propios afluentes.

Los decretos de veda que fueron suprimidos por el Ejecutivo Federal, datan de 1931 y los más recientes de 1999 y 2012. De manera casuística, el objetivo de las vedas que fueron suprimidas son las siguientes:

- 1. La subregión hidrológica Pánuco, abarca once cuencas hidrológicas, recorre ocho estados de la República y suprimió siete decretos de veda. De éstos, cinco vedas eran para garantizar riego para la actividad agrícola, uno para garantizar agua a la actividad productiva de la región de Querétaro, Hidalgo y San Luis Potosí, y uno para el abastecimiento de agua potable para Ciudad Victoria y Ciudad Madero así como para el funcionamiento de la cuenca (véase anexo 1).
- 2. La región hidrológica (RH) 12, subregión Río Santiago, abarca treinta y tres cuencas en tres estados. Suprimió cinco decretos de veda, todos ellos relativos a garantizar sistemas de riego nacionales, decretos los anteriores que databan de 1931 a 1947.
- 3. La RH 19 de la Costa Grande de Guerrero abarca diecisiete cuencas, todas ellas del estado de Guerrero, suprimió ocho decretos de veda de 1954, todos ellos tenían como objetivo conservar las condiciones hídricas para el aprovechamiento de las aguas y proyectos hidráulicos futuros.
- 4. La RH 20 de la Costa Chica de Guerrero, abarca diez cuencas del estado de Guerrero y parte de Oaxaca. Los acuerdos de supresión de veda databan de 1936, 1954 y 1955. La finalidad de dos de ellos era para la conservación de condiciones hidráulicas para proyectos de aprovechamiento de aguas y uno para la construcción de obras de riego y aseguramiento de la producción agrícola.

- 5. La RH 25 San Fernando-Soto La Marina, abarca diez cuencas en los estados de Nuevo León y Tamaulipas, y sólo contaba con un decreto de veda de 1931, cuya finalidad era conservar las condiciones hídricas para el desarrollo de proyectos de aprovechamiento de aguas superficiales.
- 6. La RH 28, subregión Papaloapan, abarca dos cuencas en los estados de Puebla y Veracruz. Los acuerdos de veda que se suprimieron eran de 1935, 1948, 1954 y 1955. La finalidad de dos de ellos era conservar las condiciones para el aprovechamiento y desarrollo de proyectos de aguas superficiales, uno para la construcción de obras hidráulicas de irrigación y la creación del Distrito Nacional de Riego y otro para garantizar el abastecimiento de agua potable a la población de Jalapa, Veracruz.
- 7. La RH 14 Ameca, abarca nueve cuencas en los estados de Jalisco y Nayarit. El acuerdo suprimió tres vedas, todas ellas de 1954, y de igual manera su finalidad era la construcción de proyecto de aprovechamiento hídrico a través de obra de riego para aumentar y mejorar la producción agrícola.
- 8. La RH 15, Costa de Jalisco, abarca ocho cuencas en los estados de Jalisco y Colima. Los cuatro acuerdos de veda que se suprimieron eran de 1954 y su finalidad era la construcción de proyecto de aprovechamiento hídrico a través de obra de riego y mejorar la producción agrícola.
- 9. La RH 28, Papaloapan, abarca dos cuencas en los estados de Oaxaca, Veracruz y Puebla. No contaba con decretos de veda.
- 10. La RH 30 Grijalva-Usumacinta, tiene 18 cuencas en los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Tabasco y Campeche. El decreto de veda que se suprimió databa de 2012 y su objetivo era la falta de disponibilidad de agua en las presas La Concordia y La Concordia II, determinó la capacidad de generación de energía eléctrica y levanta veda en toda la cuenca tributaria del río Grijalva.

En el referente anterior, los diez decretos abarcan diez diferentes regiones hidrológicas, en nueve se suprimen vedas y en uno se crean

reservas de agua. Se ubican en 120 cuencas y en diecisiete estados,¹ lo que implicó la supresión de 36 decretos de veda, de los cuales uno tenía como finalidad asegurar agua para la actividad productiva, 19 relativos a actividades agrícolas, dos para garantizar agua potable, 13 para aprovechar las aguas nacionales y uno para generar energía eléctrica (véase cuadro 2).

Como se puede inferir, los decretos de veda estaban abocados a garantizar actividades productivas del país; en primer lugar la agrícola, en segundo lugar garantizar el aprovechamiento de aguas nacionales para otros usos y, los menos, garantizar el recurso hídrico para el abastecimiento de agua potable y la generación de energía eléctrica. Por tal, se asevera que la supresión de vedas que realiza el Ejecutivo en 2018, amplía el aprovechamiento del agua a otros usos considerados en la LAN (2017, Art. 3°), tales como el ambiental, doméstico, acuacultura, industrial, pecuario, público urbano, entre otros.

Es pertinente señalar que, algunas de las vedas suprimidas se encontraban dirigidas al aprovechamiento de las aguas nacionales para actividades productivas, generar energía y para proyectos hidráulicos con beneficio directo a la producción agrícola. El aprovechamiento para actividades productivas es tan amplio que comprende cualquier actividad; es decir, el otorgamiento de concesiones y asignaciones continuó para la actividad productiva en el supuesto de 15 de las vedas suprimidas y en los 21 restantes se podían otorgar concesiones para la actividad agrícola. Por tal motivo, la supresión de las vedas amplía los usos para aprovechar las aguas nacionales, que ya se daba desde 1931. Esto habilita a la CONAGUA a la expedición de nuevos títulos de concesión y asignación en términos de la reserva aprobada.

¹ Los estados que mencionan los decretos son: Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, Estado de México, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Jalisco, Nayarit, Colima, Chiapas, Tabasco y Campeche.

Cuadro 2

Concentrado de información decretos de reserva

RH	Cuencas	Estados	Decretos de veda	Actividad productiva	Riego	Agua potable	Aprovechamiento de agua y PH
26 Pánuco	11	8	7	1	5	1	
12 Subdistrito Santiago	33	3	5	-	5	-	-
19 Costa Grande de Guerrero	17	1	8	-	-	-	8
20 Costa Chica	10	2	3	-	1	-	2
25 Soto La Marina	10	2	1	-	-	-	1
28 subdistrito Papagayo	2	2	4	-	1	1	2
14 Ameca	9	2	3	-	3	-	-
15 Costa de Jalisco	8	2	4	-	4	-	-
28 Papaloapan	2	3	0	-	-	-	-
30 Grijalva-Usumacinta	18	5	1	1 generación eléctrica	-	-	-
Totales	120	30	36	2	19	2	13

Fuente: Elaboración propia con información de decretos supresión de vedas y creación de reservas publicados en el DOF el 6 de julio de 2018 y tomados de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5525357&fecha=06/06/2018 (véase anexo 1).

La legalidad de los decretos de supresión de vedas y declaratoria de reserva de agua

La LAN establece que la autoridad y administración de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien ejerce sus atribuciones a través de la SEMARNAT, la CONAGUA, los Organismos de Cuenca, los Consejos Consultivos de cada Organismo de Cuenca y los Consejos de Cuenca (LAN, 2017, Art. 4 al 13).

En el orden de ideas anterior, el Ejecutivo Federal —en su carácter de autoridad del agua en México, de acuerdo al artículo 4° y 6° en sus fracciones I, II y III de la misma LAN— tiene competencia para expedir, modificar y suprimir decretos de veda o expedir decretos de reserva de aguas y, en tal calidad, suprimió los decretos de veda en comento y declaró, en el mismo decreto, la reserva de aguas nacionales en todos ellos.

De acuerdo a la LAN, en el acto de autoridad emitido por el Ejecutivo Federal el pasado 6 de julio de 2018, debieron prevalecer los principios de la política pública hídrica establecidos en el artículo 14 Bis 5, entre los que destacamos, por su relevancia, los siguientes:

I. 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.

III. 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.

IV. 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.

VI. Los usos del agua en las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos y los trasvases entre cuencas, deben ser regulados por el Estado.

VII. 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 reestablecer el equilibrio hidrológico en las cuencas hidrológicas del país y el de los ecosistemas vitales para el agua.

VIII. 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.

IX. 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.

X. 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.

XI. El agua proporciona servicios ambientales que deben reconocerse, cuantificarse y pagarse, en términos de Ley.

XII. El aprovechamiento del agua debe realizarse con eficiencia y debe promoverse su reúso y recirculación.

XIX. 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.

XXII. El uso doméstico y el uso público urbano tendrán preferencia con relación a cualquier otro uso.

Los principios de política hídrica nacional establecidos en el presente artículo son fundamentales en la aplicación e interpretación de las disposiciones contenidas en esta Ley y en sus reglamentos, y guiarán los contenidos de la programación nacional hídrica y por región hidrológica y cuenca hidrológica (LAN, 2017, Art. 14).

De manera genérica y atendiendo al texto de la supresión de vedas, no se observaron estos principios, y de manera específica el Ejecutivo Federal no se aseguró de que para el levantamiento de las vedas en las

120 cuencas, las concesiones y asignaciones de agua actuales y futuras, con la supresión de la veda, estén fundamentadas en la disponibilidad efectiva del recurso hídrico y no sólo en mediciones de disponibilidad del año 2016, que pueden estar acordes o no a la realidad del recurso hídrico (*Acuerdo de disponibilidad*, DOF, 2016), máxime cuando se ha documentado en varias cuencas la inexistencia de mecanismo de medición efectivos (Perevochtchikova y Arellano, 2008: 318).

De los nueve decretos de veda que se suprimieron, existen casos como el de la subregión del Santiago, desde su colindancia con Chapala hasta la presa Santa Lucía, la cual está catalogada como una de las regiones más contaminadas del país; por tanto, no es susceptible de ningún uso (SEMARNAT, 2008: 65-114). Más aún, en el caso de esta cuenca deficitaria RH 12, los estudios hídricos no explican cómo fue que en estos últimos años se recuperó, no sólo en términos de cantidad sino también de calidad del agua, ya que la cuenca está catalogada como contaminada y sobreexplotada desde el *Programa Nacional Hídrico 2001-2006* (SEMARNAT, 2008).

Tomando en cuenta la sobreexplotación y contaminación de la subregión Santiago, a manera de ejemplo, el instrumento de política hídrica que debió haber decretado el Ejecutivo era, en todo caso, el de la zona reglamentada, ya que esta figura permite que en las regiones hidrológicas y cuencas que correspondan, se instrumenten mecanismos para mantener o reestablecer su equilibrio hidrológico y el de los ecosistemas vitales para el agua (LAN, 1992, Art. 3); de esta manera, no sólo utilizar del agua disponible sino llevar a cabo acciones para sanear toda la parte alta y media del río Santiago.

En este sentido, resulta pertinente señalar que el actual texto de la LAN define el término de zona reglamentada como: “Aquellas áreas específicas de los acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas, que por sus características de deterioro, desequilibrio hidrológico, riesgos o daños a cuerpos de agua o al medio ambiente, fragilidad de los ecosistemas vitales, sobreexplotación, así como para su reordenamiento y restauración, requieren un manejo hídrico específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica” (LAN, 2017, Art. 3 fracción LXIII),

razón por la cual resultaba en el instrumento pertinente en el caso específico del río Santiago.

Así mismo, si bien los nueve decretos de supresión de veda en las 120 cuencas establecen y declaran la utilidad pública de la gestión integrada de los recursos hídricos superficiales, así como el restablecimiento del equilibrio ecológico de las aguas nacionales, el articulado de los decretos no refleja la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) que la LAN define de la siguiente manera:

Proceso que promueve *la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos relacionados con éstos y el ambiente*, con el fin de *maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales*. Dicha gestión está íntimamente vinculada con el desarrollo sustentable. Para la aplicación de esta Ley en relación con este concepto se consideran primordialmente agua y bosque (LAN, 2017, Art. 3º, lo resaltado en cursivas es nuestro).

Para efecto del análisis exegético de los decretos, en su articulado no se refleja las relaciones entre agua, tierra y bosque, únicamente se circunscriben a mencionar disponibilidad del agua para justificar la supresión de las vedas y la imposición de las reservas de agua, con base en estudios técnicos (ET).

Ahora bien, los ET, base para la supresión de vedas en las nueve subregiones hidrológicas, omiten observar el artículo 13 BIS 3 fracción VIII relativo a las competencias de los Consejos de Cuenca, que menciona que deben participar en el análisis, al establecer:

VIII. 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 (LAN, 2017, Art. 13 BIS 3).

De la lectura de los nueve decretos se desprende que, en el mejor de los casos, en sesiones del Consejo de Cuenca se presentaron los resultados de los ET, pero no se desprende el análisis que los Consejos de Cuenca hicieron de los mismos ni mucho menos si se realizaron ob-

servaciones a ellos y cómo fueron atendidas por la autoridad del agua (véase anexo 1, participación de los usuarios).

A mayor abundamiento, la autoridad hídrica omitió, en los decretos referidos, la observancia del artículo 13 BIS 4, el cual señala:

Artículo 13 BIS 4. Conforme a lo dispuesto a esta Ley y sus reglamentos, "la Comisión", a través de los Organismos de Cuenca, consultará con los usuarios y con las organizaciones de la sociedad, en el ámbito de los Consejos de Cuenca, y resolverá las posibles limitaciones temporales a los derechos de agua existentes para enfrentar situaciones de emergencia, escasez extrema, desequilibrio hidrológico, sobreexplotación, reserva, contaminación y riesgo o se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales; bajo el mismo tenor, resolverá las limitaciones que se deriven de la existencia o declaración e instrumentación de zonas reglamentadas, zonas de reserva y zonas de veda. En estos casos tendrán prioridad el uso doméstico y el público urbano (LAN, 2017).

En la supresión de las vedas se omitió la consulta a los usuarios y a las organizaciones de la sociedad de las cuencas referidas; es decir, no se amplió la consulta del estudio técnico para la existencia o declaración e instrumentación de zonas reglamentadas, zonas de reserva y zonas de veda.

En el referente anterior, los nueve decretos en estudio carecen de la congruencia de los ET referidos con el artículo 38 que establece:

Artículo 38. El Ejecutivo Federal, previos los estudios técnicos que al efecto se elaboren y publiquen, y considerando los programas nacionales hídricos y por cuenca hidrológica y las necesidades del ordenamiento territorial nacional, regional y local, así como lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la presente Ley, 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 (LAN, 2017).

Del texto anterior se desprende que el Ejecutivo, previo a los ET, debió considerar el Programa Nacional Hídrico y el de las regiones así

como las necesidades del ordenamiento territorial nacional; sin embargo, no existe evidencia de que haya considerado lo anterior, únicamente alude al programa en mención, más no a los expedidos en materia hídrica a nivel nacional, regional y a las necesidades del ordenamiento territorial nacional.

Además de lo anterior, en los decretos se omitió la atención al artículo 40 de la LAN, ya que del texto del articulado no se desprenden los elementos que señalan la LAN y los ET que los sustentan. En efecto, la ley establece la información específica que deben respaldar los decretos por los que se establezcan, modifiquen o supriman zonas de veda, y la información que reflejan los ET que fundamentan la supresión de vedas contienen de manera genérica la información mostrada en el cuadro 3.

Del análisis de los decretos no se desprenden los elementos anteriores tampoco los ET que los sustentan reflejan la información contenida en el artículo 40 de la LAN, por lo que se infiere una inconsistencia jurídica de fondo entre los ET y la regulación de las vedas ahí señaladas.

Así mismo, los decretos de supresión de vedas omiten ajustarse al procedimiento para la imposición, supresión o modificación, ya que el Ejecutivo Federal debió realizar los ET de manera previa y, una vez terminados, considerar lo siguiente:

- Congruencia de la programación hídrica a nivel nacional, de la región, de cuencas y del ordenamiento nacional.
- Estudios técnicos que reflejen el contenido del artículo 40 para sustentar la modificación, imposición o supresión de las vedas.
- Participación de los usuarios de cuencas en el análisis de los estudios técnicos.
- Consulta a usuarios y organizaciones de la sociedad en el seno de los consejos de cuenca y resolver las limitaciones que se deriven de la existencia, declaración o instrumentación de zonas reglamentadas, zonas de reserva y zonas de veda (LAN, artículo 13 BIS 4).
- Decreto de supresión que refleje el contenido del artículo 40 de la LAN.
- Organizar a los usuarios para la instrumentación del decreto de supresión de la veda.

Cuadro 3

Contraste entre requisitos de la LAN para el levantamiento de veda y el contenido de los decretos publicados en el DOF

Referencia de la LAN	Contenido de los ET
<p>Artículo 40. Los decretos por los que se establezcan, modifiquen o supriman zonas de veda contendrán la ubicación y delimitación de la misma, así como sus consecuencias o modalidades.</p> <p>El decreto de veda correspondiente deberá señalar:</p> <p>I. La declaratoria de utilidad pública.</p> <p>II. Las características de la veda, de su modificación o de su supresión.</p> <p>III. Las consecuencias previstas al instrumentar la veda.</p> <p>IV. La ubicación y delimitación de la zona de veda.</p> <p>V. La descripción del ecosistema hídrico o ecosistemas afectados.</p> <p>VI. El diagnóstico de los daños sufridos en los ecosistemas hídricos, el volumen disponible de agua y su distribución territorial, así como los volúmenes de extracción, recarga y de escurrimiento.</p> <p>VII. Las bases y disposiciones que deberá adoptar la "Autoridad del Agua", relativas a la forma, condiciones y, en su caso, limitaciones, con relación a las extracciones o descargas en forma temporal o definitiva.</p> <p>VIII. La expedición de normas que regulen los aprovechamientos y descargas, con relación a la fracción anterior, incluyendo el levantamiento y actualización de padrones.</p> <p>IX. Los volúmenes de extracción a que se refieren las dos fracciones anteriores.</p> <p>X. La temporalidad en que estará vigente la veda, reserva de agua o zona reglamentada, la cual puede prorrogarse de subsistir los supuestos de los artículos 38 y 39 de la presente Ley.</p> <p>El Organismo de Cuenca que corresponda, promoverá la organización de los usuarios de la zona de veda respectiva para que participen en su instrumentación.</p>	<p>1. Delimitación geográfica.</p> <p>2. Sistema hidrológico</p> <p> 2.1 Ríos</p> <p> 2.2 Cuencas hidrológicas</p> <p> 2.3 Presas</p> <p>3. Caracterización socioeconómica</p> <p> 3.1 Distribución de la población</p> <p> 3.2 Poblaciones urbanas y rurales</p> <p> 3.3 Migración</p> <p> 3.4 Marginación</p> <p> 3.5 Crecimiento poblacional</p> <p> 3.6 servicios</p> <p><i>Actividades económicas</i></p> <p>4. Usos del suelo</p> <p> 4.1 Usos del suelo</p> <p><i>Zonas de reserva</i></p> <p>5. Usos del agua.</p> <p> 5.1 Aprovechamiento de aguas superficiales.</p> <p> 5.2 Aprovechamiento de aguas subterráneas</p> <p>6. Disponibilidad de aguas nacionales.</p> <p> 6.1 Aguas nacionales superficiales</p> <p><i>Aguas nacionales subterráneas</i></p> <p>7. Estimación de demanda para uso público y doméstico.</p> <p> 7.1 Proyección de crecimiento poblacional</p> <p> 7.2 Determinación de la demanda de agua para uso público y urbano</p> <p>8. Uso ambiental o para conservación ecológica.</p> <p><i>Introducción</i></p> <p>9. Antecedentes normativos</p> <p> 9.1 Instrumentos normativos de las aguas nacionales superficiales.</p> <p>10. Problemática.</p> <p>11. Conclusiones y recomendaciones</p> <p> 11.1 Conclusiones</p> <p> 11.2 Recomendaciones</p>

Fuente: Elaboración propia con información de la LAN y ET para el levantamiento de la veda publicados en el DOF: RH 26: 7 de febrero de 2018, RH 12: 20 de julio 2017, RH 19: 4 de septiembre de 2017, RH 20: 4 de septiembre de 2017, RH 25: 28 de julio de 2017, RH 28: 3 de enero de 2012, RH 14: 12 de febrero de 2018, RH 15: 26 de febrero de 2018, RH 28: 12 de febrero de 2018, RH 30: 10 de abril del 2018.

Por tanto, resulta viable aseverar que, en términos de los procedimientos acotados por la propia LAN para el caso de supresión de vedas y levantamiento de reservas, el Ejecutivo Federal fue omiso en observar la propia normatividad especializada en el ámbito hídrico y puso, además, nuevamente en tela de juicio la propia labor de los Consejos de Cuenca como organismos legitimadores de decisiones tomadas de manera centralizada (Domínguez, 2007: 11), lo que genera no solamente incertidumbre jurídica sino deslegitimación de su propio aparato institucional.

El levantamiento de vedas e imposición de reservas de agua en los decretos en comento, parece más una política hídrica que quiso suavizar el impacto negativo que supondría únicamente decretar el levantamiento de vedas en cuencas deficitarias sin ET que lo justificaran, al posibilitar a la CONAGUA a emitir nuevas concesiones a todos los usos que contempla la propia LAN.

Aunado a lo anterior, es pertinente señalar que el Ejecutivo Federal suprimió todas las vedas provenientes de un régimen de agua anterior al de la actual LAN de 1992 y su reforma de 2004; por una parte, las vedas fueron establecidas en el marco del régimen del agua de 1929 y 1946, a excepción de dos que datan de 1999 y 2012, y por otra parte, en 2018, la declaratoria de reserva de agua para uso doméstico, público urbano o de conservación ecológica en todas las regiones hidrológicas y cuencas donde se suprimieron las vedas, bajo el actual régimen jurídico del agua y en el contexto de la reforma constitucional al artículo 4º, que garantiza el derecho humano al agua y al saneamiento y una nueva gestión del acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, con la participación de los tres órdenes de gobierno y de la ciudadanía.

En el referente anterior, la declaratoria de "zonas de reserva de aguas" de acuerdo al marco jurídico vigente, está contemplada en el artículo 3º, párrafo LXIV, así como en el artículo 41, ambos de la LAN vigente. Existe una diferencia entre ambos preceptos, ya que por un lado el artículo 3º la define como:

La reserva de aguas establecen limitaciones en la explotación, uso o aprovechamiento de una porción o la totalidad de aguas disponibles para:

- a) prestar un servicio público

- b) implantar un programa de restauración, conservación o preservación
- c) cuando el Estado resuelva explotar dichas aguas por utilidad pública.

Por su parte, el artículo 41 establece para el mismo ordenamiento sólo los dos primeros supuestos, al mencionar expresamente el “uso doméstico y público urbano, generación de energía eléctrica para servicio público y garantizar los flujos mínimos para la protección ecológica, incluyendo la conservación o restauración de los ecosistemas vitales”.²

En este orden de ideas, las declaratorias de reservas de aguas nacionales de 2018, aunque no lo explicitan, abren la posibilidad de que, con base en la declaratoria publicada, el Ejecutivo Federal vía el Organismo de Cuenca de la Región Hidrológica y aludiendo al concepto de reserva de agua expresado en la LAN, otorgue concesiones o asignaciones en el supuesto de que el Estado resuelva aprovechar aguas nacionales por causa de utilidad pública en actividades diferentes a las establecidas en el artículo 41 del mismo ordenamiento, tales como la minería, el *fracking*, la exploración en aguas profundas de hidrocarburos, etcétera.

A manera de discusión

Del análisis de las leyes en materia de recursos hídricos y del texto de los decretos, se desprende que el aprovechamiento del agua en México se ha dado a partir del sistema de concesiones y asignaciones; los recursos hídricos han estado asociados a la actividad humana económica y social desde 1900 a 1970, principalmente basada en la agricultura y a la ambiental a partir de los años noventa.

El riego para sustentar la actividad agrícola, sin duda alguna — cuando menos en 19 de los decretos analizados—, fue la razón principal para el decreto de veda; es decir, el garantizar agua en cantidad y calidad suficientes para la actividad agrícola como actividad económica preponderante. De igual manera, el uso para consumo humano en algunas regiones hidrológicas ya resultaba problemático, tan es así que,

² Cfr. Ley de Aguas Nacionales, artículos 41 y 3º fracción LXIV, en leyes federales de México. Cámara de Diputados.

vía decreto de veda, se garantizó el vital líquido al menos en dos regiones hidrológicas y para actividades productivas y aprovechamiento de aguas nacionales (generación de energía eléctrica y proyectos hidráulicos) en los restantes 15 decretos.

Los decretos de supresión de vedas significan que la situación de su origen se encuentra estabilizada y, por tanto, existe recurso hídrico disponible para garantizar los usos que están detrás de su origen (riego, uso público y abasto de agua potable, generación de energía eléctrica y proyectos hidráulicos); es decir, que existen excedentes a liberalizar para los usos establecidos en la Ley de Aguas Nacionales, tales como, el público urbano, uso agrícola, para generación energía eléctrica y uso en otras actividades productivas,³ entre ellas la minería, el turismo, la acuicultura y la pesca, la generación de gas y petróleo, entre otras.

Ahora bien, la combinación de un decreto de levantamiento de veda y la imposición de una reserva, que también constituye limitaciones en el aprovechamiento, uso o explotación del agua, aunque sus fines sean nobles como pudiera ser el reservar agua para uso doméstico, público urbano y para conservación, no impide que el recurso hídrico que el Estado resuelva explotar por utilidad pública se justifique a través del mismo decreto de aguas reservadas para otros usos, vía concesiones o asignaciones, aun cuando la propia autoridad del agua carezca de datos precisos en términos de cantidad y calidad en las diferentes cuencas (SEMARNAT, 2008: 54).

Más aún, el concepto de *utilidad pública* establecido en el artículo 7º en su fracción XI, amplía su noción para el aprovechamiento, uso y explotación del agua a casi todas las actividades y aprovechamiento del agua y obras de infraestructura hidráulica, como pudieran ser las plantas de tratamiento, las presas y los acueductos que la ley regula.⁴

Por otro lado, los ET tienen varias lagunas ya que omiten el contenido del artículo 40 de la LAN, como son la declaratoria de utilidad pública; las características de la veda, de su modificación o de su supresión; las consecuencias previstas al instrumentar el levantamiento de la

³ Véase LAN *op cit.*, en sus artículos 44 al 82.

⁴ Véase LAN artículo 7º fracciones I a la XI, consultada el 30 de enero de 2020 en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

veda; la ubicación y delimitación de la zona de veda; la descripción del ecosistema hídrico o ecosistemas afectados; el diagnóstico de los daños sufridos en los ecosistemas hídricos superados, los volúmenes de extracción, recarga y de escurrimiento, además de la temporalidad en que estará vigente la veda; reserva de agua o zona reglamentada; entre otras.

Al contrastar el contenido de los ET con el precepto legal, se infiere que existe discordancia entre el instrumento de política hídrica con el contenido regulatorio, de donde se advierte que las bases técnicas para levantar las vedas e imponer reservas carece de robustez jurídica y técnica para que el Ejecutivo Federal garantice los recursos hídricos en el contexto de la gestión integral (GIRH).

Más aún, la finalidad de las vedas cambió radicalmente tomando en cuenta el origen de los decretos, que era destinar agua para garantizar actividades económicas —como en el caso la agricultura—, y el contenido actual de la LAN, que fue el marco jurídico bajo el cual fueron suprimidas y se impusieron reservas de agua. Lo que supone, por una parte, que la situación jurídica de los decretos cambió y con ello, al menos, se tendría que justificar la pertinencia de su supresión mediante los ET y, por otra parte, amplía prácticamente a todos los usos y actividades asociadas al agua con los decretos de reserva que se declararan en lugar de las vedas, con la simple justificación y, a su vez, amplitud del concepto *utilidad pública*.

La LAN actual establece en su artículo 7º las causas de utilidad pública de la siguiente manera:

Artículo 7. Se declara de utilidad pública:

- I. La gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, como prioridad y asunto de seguridad nacional.
- II. La protección, mejoramiento, conservación y restauración de cuencas hidrológicas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de agua de propiedad nacional, zonas de captación de fuentes de abastecimiento, zonas federales, así como la infiltración natural o artificial de aguas para reabastecer mantos acuíferos acorde con las Normas Oficiales Mexicanas y la derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras.

- III. La instalación de los dispositivos necesarios para la medición de la cantidad y calidad de las aguas nacionales y en general para la medición del ciclo hidrológico.
- IV. El restablecimiento del equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, incluidas las limitaciones de extracción en zonas reglamentadas, las vedas, las reservas y el cambio en el uso del agua para destinarlo al uso doméstico y al público urbano; la recarga artificial de acuíferos, así como la disposición de agua al suelo y subsuelo, acorde con la normatividad vigente.
- V. El restablecimiento del equilibrio de los ecosistemas vitales vinculados con el agua.
- VI. La eficientización y modernización de los servicios de agua domésticos y públicos urbanos para contribuir al mejoramiento de la salud y bienestar social, para mejorar la calidad y oportunidad en el servicio prestado, así como para contribuir a alcanzar la gestión integrada de los recursos hídricos.
- VII. El mejoramiento de la calidad de las aguas residuales, la prevención y control de su contaminación, la recirculación y el reúso de dichas aguas, así como la construcción y operación de obras de prevención, control y mitigación de la contaminación del agua, incluyendo plantas de tratamiento de aguas residuales.
- VIII. El establecimiento, en los términos de esta Ley, de distritos de riego, unidades de riego, distritos de temporal tecnificado y unidades de drenaje, así como la adquisición de las tierras y demás bienes inmuebles necesarios para integrar las zonas de riego o drenaje.
- IX. La prevención y atención de los efectos de fenómenos meteorológicos extraordinarios que pongan en peligro a personas, áreas productivas o instalaciones.
- X. El aprovechamiento de aguas nacionales para generar energía eléctrica destinada a servicios públicos.
- XI. La adquisición o aprovechamiento de los bienes inmuebles que se requieran para la construcción, operación, mantenimiento, conservación, rehabilitación, mejoramiento o desarrollo de las obras públicas hidráulicas y de los servicios respectivos, y la adquisición y aprovechamiento de las demás instalaciones, inmuebles y vías de comunicación que las mismas requieran.

De igual manera, se omitió garantizar la participación de los consejos de cuenca en el análisis de los ET de veda a reserva, ya que —si bien es cierto— se les presentó el resultado de los mismos, ello no garantiza su participación en el análisis y discusión, tal y como lo estipula la LAN en el apartado relativo a la implementación de la veda o zona de reserva.⁵

A mayor abundamiento, los decretos de veda y las declaratorias de reservas son instrumentos de política hídrica que tienen diferentes objetivos y requisitos, de acuerdo a la LAN y su reglamento, por lo que establecer ambos instrumentos en uno solo genera confusión, en cuanto a los alcances y limitaciones de cada uno, más aún cuando los ET —de uno y de otro— tienen alcances diferentes. Lo anterior conlleva a confusiones, ya que da la apariencia de que se trató de suavizar el impacto negativo de la liberalización de aguas nacionales con la reserva de agua para usos en los que indiscutiblemente habría consenso y, por ende, liberar al mercado el recurso hídrico en sus excedencias.⁶

En el referente anterior, los instrumentos hídricos para limitar o suprimir el aprovechamiento, uso o explotación de aguas nacionales, consistentes en las zonas reglamentadas, de veda o de reserva, y los ET tienen diferentes alcances. Los decretos de supresión de vedas y los ET que las justifican no satisfacen los extremos de la LAN, al igual que para imponer reservas de agua. Sin duda, habría que distinguir entre ambos instrumentos y emitirlos de manera separada, de tal manera que los alcances de cada uno de ellos puedan cumplir con su finalidad e instrumentación.

Es importante señalar, que las vedas suprimidas no significaron la prohibición absoluta de aprovechamiento de aguas nacionales, sino que su función es la de garantizar la actividad productiva del país, de tal manera que la discusión debe centrarse, en opinión de las autoras, en la ausencia de la incorporación de la reforma constitucional al artículo 4º, que garantiza el derecho humano al agua y al saneamiento en el marco de una gestión integral del agua.

El reto estriba en que la LAN, en su texto vigente, no garantiza ni incorpora la reforma del año 2012 respecto a la perspectiva de

⁵ Véase LAN en su artículo XIII BIS 3 fracción VIII y artículo 77 fracción III.

⁶ Véase LAN en sus artículos 77 y 78.

derechos humanos y de suprimir vedas que garantizaban la actividad económica predominante —de acuerdo al decreto y marco jurídico de su creación—, no tiene congruencia con los objetivos actuales que obedecen a limitaciones para el uso o aprovechamiento o explotación de agua en casos de sobreexplotación, sequía, escasez extrema o emergencia por contaminación.

De igual manera, la reserva de aguas declarada en las regiones hidrológicas y cuencas a través de los mismos ET que suprimen las vedas, abre al aprovechamiento, uso o explotación del agua a todos los usos contemplados en la LAN y obras de infraestructura asociadas, y los estudios no especifican si en dichas regiones y cuencas del país con la liberalización a todos los usos se garantiza el derecho humano al agua y al saneamiento, ya que se desconoce la actualización del padrón de concesionarios o asignatarios de cada una de las subregiones en las que se suprimió la veda, para entender cuánta agua de la que se dice existe en realidad y si ya estaba o no comprometida vía concesiones a particulares o asignaciones a entes de gobierno.

En efecto, los decretos de supresión de vedas y declaratorias de reserva, no evidencian realmente el agua que existe, sino que se remiten al acuerdo de disponibilidad de aguas nacionales del año 2016 que, dicho sea de paso, no se encuentra motivado en cuanto a ET robustos y científicos que evidencien la disponibilidad hídrica.

Otro de los temas pendientes, sin duda alguna, es la institucionalidad de la CONAGUA, de sus Consejos de Cuenca, la supervisión e inspección, ya que en las condiciones que opera actualmente no se garantiza la vigilancia e inspección en campo y el sistema de concesiones y asignaciones no ha sido eficiente para garantizar la ausencia de sobreexplotación y contaminación de las aguas superficiales; por lo tanto, la instrumentación de los decretos no se encuentra garantizada con los usuarios de las regiones y sus cuencas.

Conclusiones

A *grosso modo* los decretos *per se*, jurídica y técnicamente, carecen de robustez y su implementación no está garantizada en términos de la gestión integral del recurso hídrico. En efecto, los decretos de supresión

e imposición de reservas de agua de 2018 se dan en contextos normativos diferentes a los de su origen y creación. En su origen, responden a garantizar agua para el uso dominante de la economía en la primera mitad del siglo XIX, que era la agricultura; en segundo lugar, para garantizar actividades productivas, generación de energía y proyectos hidráulicos; y en tercer lugar, al consumo humano.

El parteaguas de la legislación de 1929 y 1946 y la de 1992 es la reforma en materia de derechos humanos de la Constitución Política Mexicana, tanto en su artículo 1º como en el 4º, que incluyen el derecho humano al agua potable y al saneamiento. La supresión e imposición de reservas de agua con una legislación más acotada en la regulación de vedas y reservas de agua, como es la LAN vigente, sigue garantizando el agua para las actividades productivas del país, sin privilegiar de manera clara y expresa el derecho humano al agua potable y al saneamiento establecido en 2012 en el artículo 4º constitucional, y una nueva gobernanza y gestión del agua que incluye a los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía.

De igual manera, la supresión de vedas y declaratorias de reserva, a partir de ET unificados, tampoco garantizaron los mínimos de la regulación en materia hídrica para que el Ejecutivo asegure, de manera efectiva, el derecho humano al agua potable y al saneamiento desde una perspectiva de derechos humanos de los instrumentos de política hídrica. Es así que en las declaratorias de reserva de aguas amplía tanto los usos de agua, al grado que el Ejecutivo Federal en turno puede imponer infraestructura hídrica, como presas, generación de energía eléctrica, geotérmica, *fracking* y la minería tóxica, aún en áreas naturales protegidas bajo el concepto de *utilidad pública*.

Fuentes consultadas

Ayalí Galí, E. (2016). *Los retos de la política social en México: Combate a la pobreza y equidad de género*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Recuperado de <https://estudiosdegenero.colmex.mx/index.php/eg/article/view/243/122>

Comisión Nacional del Agua (2012). *El reto hídrico en México: Una carta de navegación*. VI Foro Mundial del Agua de Marsella. México: SEMARNAT, CONAGUA.

- Domínguez, J. (2007). *La gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: El caso de la Ciudad de México*. 11. Anuario de Estudios Urbanos, México: UAM-Azcapotzalco.
- Estudio derecho humano al agua y al saneamiento: Apuntes para su reglamentación*. Derechos Humanos, Constitución y Reformas Estructurales del Cutonala. México: UdeG.
- Gutiérrez, N. y Álvarez, G.I. (20012). *Evolución de la legislación de aguas en México*. Recuperado de <https://siaps.colmex.mx/documentos/legislacion/Evolucion%20de%20la%20legislacion%20de%20aguas%20en%20Mexico.pdf>
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional. Artículo 39. Publicada el 31 de agosto de 1934 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: <https://siaps.colmex.mx/documentos/legislacion/Evolucion%20de%20la%20legislacion%20de%20aguas%20en%20Mexico.pdf>
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional. Artículo 41. Publicada el 12 de julio de 1946 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1946. Recuperado de <https://siaps.colmex.mx/documentos/legislacion/Evolucion%20de%20la%20legislacion%20de%20aguas%20en%20Mexico.pdf>
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional. Artículos 21, 22, 43, 56. Publicada el 9 de febrero de 1929 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: <https://siaps.colmex.mx/documentos/legislacion/Evolucion%20de%20la%20legislacion%20de%20aguas%20en%20Mexico.pdf>
- Ley de Aguas Nacionales. Artículo 3. En. Publicada el 1 de diciembre de 1992 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://siaps.colmex.mx/documentos/legislacion/Evolucion%20de%20la%20legislacion%20de%20aguas%20en%20Mexico.pdf>
- Ley de Aguas Nacionales. Artículos 3, 4, 6, 13, 14, 38, 39 y 40. Publicada el 14 de enero de 2017 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://siaps.colmex.mx/documentos/legislacion/Evolucion%20de%20la%20legislacion%20de%20aguas%20en%20Mexico.pdf>
- Ley sobre Irrigación con Aguas Federales. Artículo 2. Publicada el 9 de enero de 1926 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: <https://siaps.colmex.mx/documentos/legislacion/Evolucion%20de%20la%20legislacion%20de%20aguas%20en%20Mexico.pdf>
- Ortiz, R.G. (2008). *Evolución y perspectivas del marco jurídico del agua en México: Nuevos retos y oportunidades para la gestión integrada del re-*

- curso hídrico*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM.
- Perevochtchikova, M. y Arellano, J. (2008). Gestión de cuencas hidrográficas: Experiencias y desafíos en México y Rusia. *Revista Latinoamericana de Recursos Naturales*, 4 (3), 318. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Maria_Perevochtchikova/publication/237651058_Gestion_de_cuencas_hidrograficas_experiencias_y_desafios_en_Mexico_y_Rusia/links/53ed590a0cf2981ada16f04f/Gestion-de-cuencas-hidrograficas-experiencias-y-desafios-en-Mexico-y-Rusia.pdf
- Rabasa O.E. y Arriaga García, C.B. (coords.) (2008). *Aguas: Aspectos constitucionales*. México: UNAM. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2598/6.pdf>
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (2008). *Programa Nacional Hídrico 2007-2012*. 54, 64-114. México: SEMARNAT, CONAGUA. Recuperado de: https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2008/05/PNH_2007-2012.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006). *Expropiación. Concepto de utilidad pública*. Jurisprudencia (Registro 175593), 9ª época. México: SCJN.

Anexo I. Matriz de decretos de reserva

Región hidrológica	26 Pánuco. Subregión hidrológica: río Pánuco. Cuenca hidrológica: río Pánuco 2	
Cuencas hidrológicas	Arroyo Zarco, río Nadó, río Galindo, río San Juan 1, río Tecozautla, río San Juan 2, arroyo El Puerquito o San Bartolo, arroyo Altamira, río Santa María 1 y embalse Zimapán	
Estados	Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, México, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz	
Objetivo	Veda	<p>28 de agosto de 1931: veda para el otorgamiento de concesiones de aguas del río Guayalejo, para conservación de caudal para distrito de riego.</p> <p>19 de septiembre de 1936: veda para la concesión de aguas del río Verde, en el estado de San Luis Potosí, el cual es afluente del río Pánuco, para conservación de caudal para irrigación.</p> <p>19 de enero de 1955: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Tamesí, desde el municipio de Magiscatzin hasta su desembocadura en el río Pánuco, en el estado de Tamaulipas, para abastecimiento de agua potable para Ciudad Victoria y Madero y mantenimiento de condiciones de la cuenca.</p> <p>29 de septiembre de 1956: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones de aguas del río Pánuco, sus aguas formadoras, sus afluentes directos e indirectos, incluidas todas las cuencas formadoras y tributarias del mencionado río, desde sus orígenes hasta su desembocadura por la barra de Tampico en el golfo de México, entre los que se encuentran los ríos Guayalejo, Chicayán, Tampaón y la laguna La Tortuga, para garantizar el funcionamiento de obras de riesgo para aumentar y mejorar la producción agrícola.</p> <p>14 de noviembre de 1956: veda por tiempo indefinido para la tramitación de solicitudes para el aprovechamiento de las aguas del río Grande de Metztitlán y de la laguna de Metztitlán, en Tulancingo, Hidalgo; mismas que forman parte de la cuenca alta del río Pánuco, para garantizar el funcionamiento de obras de riesgo para aumentar y mejorar la producción agrícola.</p> <p>30 de enero de 1975: abrogación de los decretos presidenciales que establecieron la unidad de riego para el desarrollo rural La Tortuga II y los distritos de riego Pujal Coy (primera fase), Las Ánimas y Chicayán. El Ejecutivo Federal estableció veda por tiempo indefinido, dentro del perímetro del distrito de riego río Pánuco, para el alumbramiento de aguas del subsuelo, y ratificó las vedas existentes de aguas superficiales de los Ríos Guayalejo, Chicayán, Tampaón, sus afluentes y las de la laguna La Tortuga. Se ratifican decretos de veda previos para conservar las condiciones superficiales para el funcionamiento de obras de riego.</p> <p>26 de marzo de 1999: suprime parcialmente la veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones y asignaciones para los aprovechamientos de las aguas en las cuencas de los ríos Metztitlán, Moctezuma, Tempoal, Verde, Santa María, Tampaón, Guayalejo y Tamesí-Chicayán; para actividad productiva de la región de Querétaro, Hidalgo, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz.</p>
	Reserva	Zona de reserva parcial de aguas nacionales superficiales para uso ambiental o conservación ecológica.
Estudio técnico DOF	7 de febrero de 2018	
ANP: RAMSAR:	11 1	
Usuarios	CONAGUA dio participación a los usuarios organizados, a quienes se les presentó el resultado de los mismos durante la <i>Sexta asamblea general de usuarios del Consejo de Cuenca del Río Pánuco</i> , realizada el día 27 de abril de 2017 en la ciudad de San Luis Potosí	

Región hidrológica	12 Lerma-Santiago. Subregión hidrológica: río Santiago	
Cuencas hidrológicas	Río Tlaltenango, río San Pedro, presa Calles, presa El Niágara, presa Ajojucar, río Encarnación, río Aguascalientes, presa El Chique y río Juchipila 1, río Santiago 1, presa El Cuarenta, río de Lagos, río Grande, río San Miguel, río del Valle, río Verde 1, río Verde 2, río Juchipila 2, río Santiago 2, presa Santa Rosa, río Santiago 3, río Tepetongo, río Bolaños 1, río Bolaños 2, río San Juan, río Atengo, río Jesús María, río Huaynamota, río Santiago 4, río Santiago 5 y río Santiago 6	
Estados	Jalisco, Nayarit y Zacatecas	
Objetivo	Veda	<p>21 de agosto de 1931: veda sobre concesión de aguas del río Tlaltenango en el estado de Zacatecas.</p> <p>22 de agosto de 1931: veda sobre concesión de aguas del río Santiago en el estado de Aguascalientes.</p> <p>22 de agosto de 1931: veda sobre concesión de aguas del río Santiago en el estado de Jalisco.</p> <p>17 de diciembre de 1931: veda sobre concesión de aguas del río Aguascalientes y sus afluentes en el estado de igual nombre.</p> <p>10 de septiembre de 1947: veda de concesiones de aguas por tiempo indefinido en toda la cuenca tributaria del río Santiago o Tlolotlán, en los estados de Jalisco y Nayarit.</p> <p>Nota: todos los acuerdos para conservar condiciones hídricas en virtud del desarrollo de sistemas nacionales de riego.</p>
	Reserva	Zonas de reserva de aguas nacionales superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o conservación ecológica
Estudio técnico DOF	20 de julio 2017	
ANP:	4	
RAMSAR:	1	
Usuarios	CONAGUA dio participación a los usuarios organizados, a quienes se les presentó el resultado de los mismos durante la <i>LXXVII sesión ordinaria de la Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca del Río Santiago</i> , celebrada el 6 de diciembre de 2016 en la ciudad de Zapopan, Jalisco	

Región hidrológica	19 Costa Grande de Guerrero	
Cuencas hidrológicas	Río Ixtapa 1, río Ixtapa 2, río San Jeronimito, río Petatlán 1, río Petatlán 2, río Coyuquilla 1, río Coyuquilla 2, río San Luis 1, río San Luis 2, río Tecpan 1, río Tecpan 2, río Atoyac 1, río Atoyac 2, río Coyuca 1, río Coyuca 2, río La Sabana 1, río La Sabana 2	
Estado	Guerrero	
Objetivo	Veda	<p>4 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Petatlán, Guerrero.</p> <p>4 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Coyuca, Guerrero.</p> <p>4 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Tecpan, Guerrero.</p> <p>4 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río San Luis La Loma, Guerrero.</p> <p>Nota: Todos los anteriores para el mantenimiento de condiciones para el aprovechamiento de las aguas y proyectos hidráulicos futuros.</p> <p>6 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Ixtapa, Guerrero.</p> <p>6 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río La Sabana, Guerrero.</p> <p>6 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Atoyac, Grande o San Jerónimo, en el estado de Guerrero.</p> <p>8 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Coyuquilla, Guerrero.</p> <p>Nota: todos los anteriores para conservar condiciones hidráulicas para la futura realización de proyectos de aprovechamiento hídrico en la zona.</p>
	Reserva	Zonas de reserva de aguas nacionales superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica
Estudio técnico DOF	4 de septiembre de 2017	
ANP: RAMSAR:	No reporta	
Usuarios	CONAGUA dio participación a los usuarios, a quienes se les presentó el resultado de los mismos durante la <i>Novena sesión ordinaria del Consejo de Cuenca de la Costa de Guerrero</i> , celebrada el 24 de noviembre de 2016, en Acapulco de Juárez, Guerrero	

Región hidrológica	20 Costa Chica de Guerrero	
Cuencas hidrológicas	Río Papagayo 1, río Petaquillas, río Omitlán, río Papagayo 2, río Papagayo 3, río Papagayo 4, río Nexpa 1, río Nexpa 2, río La Arena 1 y río La Arena 2	
Estado	Costa de Guerrero y parte de Oaxaca	
Objetivo	Veda	10 de octubre de 1936: veda por la concesión de aguas del río Papagayo, Guerrero. 7 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Nexpa o Ayutla, en el estado de Guerrero. 17 de mayo de 1955: veda por el aprovechamiento de las aguas del río Ometepec o La Arena, en el estado de Oaxaca. Nota: todos los anteriores para la conservación de condiciones hídricas para la construcción de obras de riego para mejorar y asegurar la producción agrícola.
	Reserva	Zonas de reserva de aguas nacionales superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica
Estudio técnico DOF	4 de septiembre de 2017	
ANP: RAMSAR:	4 2	
Usuarios	CONAGUA dio participación a los usuarios del Consejo de Cuenca de la Costa de Guerrero, a quienes se les presentó el resultado en la <i>Novena sesión ordinaria del Consejo de Cuenca de la Costa de Guerrero</i> , celebrada el 24 de noviembre de 2016, en Acapulco de Juárez, Guerrero	

Región hidrológica	25, San Fernando-Soto La Marina	
Cuencas hidrológicas	Río Potosí 1, río Potosí 2, río Camacho, río Pablillo 1, río Pablillo 2, arroyo Los Anegados o Conchos 2, río Conchos, río San Lorenzo, río Burgos y río San Fernando 1	
Estados	Nuevo León y Tamaulipas	
Objetivo	Veda	28 de agosto de 1931: veda sobre concesión de aguas del río Conchos o San Fernando, en los estados de Nuevo León y Tamaulipas para la conservación de condiciones hídricas para el desarrollo de proyectos de aprovechamiento de aguas superficiales
	Reserva	Zonas de reserva de aguas nacionales superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica
Estudio técnico DOF	28 de julio de 2017	
ANP: RAMSAR:	1 —	
Usuarios	Consejo de Cuenca de los ríos San Fernando-Soto La Marina, en reunión celebrada el 17 de febrero de 2017 en Ciudad Victoria, Tamaulipas	

Región hidrológica	28 Papaloapan, subregión hidrológica Papaloapan A	
Cuencas hidrológicas	Río Actopan y río la Antigua	
Estados	Puebla y Veracruz	
Objetivo	Veda	<p>4 de diciembre de 1935: veda por la cuenca tributaria del río La Antigua, en Veracruz.</p> <p>30 de agosto de 1948: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para aprovechar aguas del río Actopan y las de todos sus afluentes y subafluentes que constituyen su cuenca tributaria.</p> <p>Nota: Los anteriores para la conservación de condiciones hídricas para el desarrollo de proyectos de aprovechamiento de aguas superficiales.</p> <p>7 de diciembre de 1954: crea el Distrito Nacional de Riego de Actopan y declara de utilidad pública la construcción de las obras hidráulicas adecuadas para el aprovechamiento de aguas del río Actopan, en Veracruz.</p> <p>7 de diciembre de 1954: construcción de obras hidráulicas de irrigación.</p> <p>22 de octubre de 1955: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de las aguas de los ríos Pixquiác, Xuchiapan y Huehueyapan, en Coatepec, Veracruz.</p> <p>Nota: para prevenir que el abastecimiento de agua potable a la población de Jalapa, Veracruz; para que no sufra perjuicio es necesario que no se alteren las condiciones hídricas que actualmente prevalecen</p>
	Reserva	Zonas de reserva de aguas superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica
Estudio técnico DOF	3 de enero de 2012	
ANP: RAMSAR:	1 —	
Usuarios	Consejo de Cuenca de los Ríos Tuxpan al Jamapa, presentó resultados en la <i>Cuadragésima sexta reunión de la Comisión de Operación y Vigilancia</i> , celebrada el 9 de junio de 2011 en Veracruz	

Región hidrológica	14 Ameca	
Cuencas hidrológicas	Salado, Cocula, Ahuacatlán, Atenguillo, Ameca Pijinto, Ameca Ixtapa A, Talpa, Mascota y Ameca Ixtapa B	
Estados	Jalisco y Nayarit	
Objetivo	Veda	31 de agosto de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del arroyo Seco, en Jalisco. 31 de agosto de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Ameca, en los estados de Jalisco y Nayarit. 8 de noviembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Mascota, en Jalisco. Nota: todos para la construcción de proyecto de aprovechamiento hídrico a través de obra de riego para aumentar y mejorar la producción agrícola.
	Reserva	Zona de reserva parcial de aguas nacionales superficiales para usos doméstico, público urbano, ambiental o para conservación
Estudio técnico DOF	12 de febrero de 2018	
ANP: RAMSAR:	3 1	
Usuarios	CONAGUA presentó el resultado en la <i>Décima segunda sesión ordinaria de la Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca Costa Pacífico Centro</i> , celebrada el 10 de agosto de 2017 en la ciudad de Comala, Colima	

Región hidrológica	15 Costa de Jalisco	
Cuencas hidrológicas	Río Ipala, río Tomatlán A, río Tomatlán B, río San Nicolás A, río San Nicolás B, río Cuitzmala, río Purificación y río Marabasco A	
Estados	Jalisco y Colima	
Objetivo	Veda	31 de agosto de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones en el aprovechamiento de las aguas del río Desmoronado, El Bramador, Santiago o Tomatlán, en el estado de Jalisco. 1º de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Purificación, en Jalisco. 21 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del arroyo Seco de Chamela o arroyo de Chamela, en Jalisco. 22 de septiembre de 1954: veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de aguas del río Cihuatlán y sus afluentes, en el estado de Jalisco. Nota: todos los anteriores para la construcción de proyecto de aprovechamiento hídrico a través de obra de riego para aumentar y mejorar la producción agrícola
	Reserva	Zona de reserva parcial de aguas nacionales superficiales para uso ambiental o conservación ecológica
Estudio técnico DOF	26 de febrero de 2018	
ANP: RAMSAR:	3 1	
Usuarios	CONAGUA presentó el resultado en la <i>Décima segunda sesión ordinaria de la Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca Costa Pacífico Centro</i> , celebrada el 10 de agosto de 2017, en la ciudad de Comala, Colima	

Región hidrológica		28 Papaloapan
Cuencas hidrológicas		Río Papaloapan y Papaloapan A
Estados		Oaxaca, Veracruz y Puebla
Objetivo	Veda	No hay veda
	Reserva	Zonas de reserva parcial de aguas nacionales superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica en las cuencas hidrológicas
Estudio técnico DOF		12 de febrero de 2018
ANP: RAMSAR:		5 1
Usuarios		CONAGUA dio participación a los usuarios organizados del Consejo de Cuenca de los Ríos Tuxpan al Jamapa, a quienes se les presentó el resultado respecto de las cuencas Río Jamapa, Río Cotaxtla, Jamapa-Cotaxtla y Llanuras de Actopan, durante la <i>Novena sesión del Consejo de Cuenca de los Ríos Tuxpan al Jamapa</i> , celebrada el 3 de febrero de 2017 en la ciudad de Xalapa, Veracruz; y en cuanto a las restantes doce cuencas, al Consejo de Cuenca del Río Papaloapan, en su <i>Décima sesión</i> celebrada el 14 de febrero de 2018

Región hidrológica		30 Grijalva- Usumacinta
Cuencas hidrológicas		Presa La Concordia y La Concordia Seco, Santo Domingo, Lacantún, San Pedro, Chixoy, Chocajah, Chacamax, Usumacinta, Grijalva, Palizada, San Pedro y San Pablo, laguna del Este, laguna de Términos, Mamatel, Cumpán, y laguna del Pom y Atasta
Estados		Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Tabasco y Campeche
Objetivo	Veda	<p>26 de octubre de 2012: decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del acuerdo que establece el Distrito de Riego, Drenaje y Control de Inundaciones del Bajo Río Grijalva, en el estado de Tabasco:</p> <ol style="list-style-type: none"> Dejó sin efectos a la veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones de aguas superficiales del río Grijalva y de toda su cuenca tributaria comprendida en el territorio mexicano, y determinó los volúmenes máximos para el otorgamiento de concesiones de aguas superficiales. Estableció zona de veda para la explotación, uso y aprovechamiento de aguas superficiales en las cuencas hidrológicas presa La Concordia y La Concordia, y se declara de utilidad pública la protección, mejoramiento, conservación y restauración por falta de disponibilidad de agua. Determinó el volumen máximo a concesionar en las cuencas que integran la región hidrológica, así como la capacidad máxima de las obras para generación de energía eléctrica en la región hidrológica Grijalva-Usumacinta (derogada el 13 de junio de 2013)
	Reserva	Establecen zonas de reserva de aguas nacionales superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o conservación ecológica
Estudio técnico DOF		10 de abril del 2018
ANP: RAMSAR:		20 9
Usuarios		CONAGUA dio participación a los usuarios organizados del Consejo de Cuenca de los Ríos Grijalva y Usumacinta, a quienes se les presentó el resultado de los mismos durante la <i>Tercera sesión extraordinaria del Consejo de Cuenca</i> , celebrada el 9 de marzo de 2018, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas