

“Oportunidades para el uso de instrumentos económicos en materia de aguas en México”

*Tania García López*¹

¹ Investigadora, Universidad Veracruzana, México

Mail de contacto: tgar70@gmail.com

RESUMEN

En el presente trabajo se reflexiona sobre las oportunidades en México para el uso de instrumentos económicos en materia de aguas. Tras la reforma constitucional del año 2012, en la que se añade un párrafo sexto dentro del artículo cuarto, es necesario cambiar el marco jurídico aplicable a las aguas en el país y este estudio hace una propuesta de redacción de un capítulo relativo a los instrumentos económicos en dicho ordenamiento jurídico. Se distingue, de acuerdo a lo que dispone la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre instrumentos fiscales, financieros y de mercado. Por último, se propone la utilización de uno de estos instrumentos, el pago por servicios ambientales, para fomentar el trasvase entre cuencas.

Palabras Clave: Instrumentos económicos. Derecho aguas. México.

ABSTRACT

In this paper we examine the opportunities in Mexico for the use of economic instruments on water regulation. After the constitutional reform of 2012 is necessary to change the legal framework for water in the country and this study makes a proposal for drafting a chapter on economic instruments in that law. We distinguish, according to the provisions of the National Law of Ecological Equilibrium and Environmental Protection, tax, financial and market instruments. Finally, the use of one of these instruments (paying for ecological services) is proposed to promote inter-basin transfers.

Keywords: Economic instruments. water regulation. Mexico.

1. Introducción

En el año 2012 se reformaron varios artículos (Diario Oficial de la Federación, 2012) de la Constitución mexicana (Diario Oficial de la Federación, 1917), entre ellos el 4º, al cual se le añadió un párrafo sexto relativo al derecho al agua, que dispone:

“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas

y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”.

Se trata, como podemos observar, de garantizar el derecho al agua en todo el territorio nacional, independientemente de la disponibilidad del recurso en cada parte del Estado. Es, así, una disposición completamente anclada en el principio de solidaridad, toda vez que busca que toda persona en México tenga acceso al agua en forma “suficiente, salubre, aceptable y asequible”.

Además, se insiste en que el derecho al saneamiento del agua, cuestión ésta de especial importancia para aquellos estados de la República cuyos problemas fundamentales en relación a este recurso se centran, ya no en su disponibilidad, sino en su mala gestión, debe ser también garantizado.

Este párrafo establece, además, que el acceso al agua debe garantizarse por el Estado de forma que ésta sea “asequible” para todos, a pesar de las enormes diferencias de costos que pueden generarse para brindar agua a las diferentes partes de la República.

La Ley de Aguas Nacionales (en adelante LAN)(Diario Oficial de la Federación, 1992) fue adoptada en el año 1992 y aunque ha sido reformada en diversas ocasiones (especialmente en 2004, año en el que se llevó a cabo una reforma a fondo de ésta) e incluye algunos preceptos basados en el principio de solidaridad, su redacción no es tan ambiciosa como la del párrafo sexto del artículo cuarto constitucional y no garantiza lo dispuesto en el mismo.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (Diario Oficial de la Federación, 1994) tampoco atiende al mandato constitucional puesto que, al igual que la LAN, es muy anterior al mismo. A nuestro juicio ambas normas jurídicas deberían ser modificadas atendiendo a varios aspectos fundamentales que no se encuentran presentes en ellas o no lo suficientemente desarrollados. Dichos aspectos se encuentran ligados a la solidaridad que debe regir en materia de aguas en el país y a las exigencias de suficiencia, salubridad, aceptabilidad y asequibilidad previstas en la Constitución.

2. Instrumentos económicos para la gestión del agua

En lo que se refiere a los instrumentos económicos, es conveniente desarrollar en materia de aguas, además de los instrumentos fiscales ya existentes (sólo se desarrollan en la actualidad los gravámenes en materia de aguas), instrumentos financieros y de mercado (Diario Oficial de la Federación, 1988).

Dentro de los instrumentos fiscales no hay referencias en la normativa actual a los estímulos fiscales (deducciones, exenciones...) para quienes lleven a cabo conductas deseables en relación al agua, como puede ser la reutilización de ésta. Es necesario mejorar la redacción tanto de la LAN como del reglamento en este sentido y, para ello, sería conveniente hacer una remisión normativa al derecho fiscal. La redacción actual del reglamento de la LAN sobre los instrumentos fiscales es la siguiente:

“Para efectos de la fracción X, del artículo 9o., de la "Ley", "La Comisión" podrá ejercer las siguientes atribuciones fiscales respecto a las contribuciones y aprovechamientos a que el citado precepto se refiere, en los términos del Código Fiscal de la Federación:

- I. Devolver y compensar pagos;
- II. Autorizar el pago de contribuciones o aprovechamientos a plazos, en parcialidades o diferido;
- III. Proporcionar asistencia gratuita a los contribuyentes;
- IV. Contestar consultas sobre situaciones individuales, reales y concretas;
- V. Dar a conocer criterios de aplicación;
- VI. Requerir la presentación de declaraciones;
- VII. Comprobar el cumplimiento de obligaciones, incluyendo la práctica de visitas domiciliarias y el requerimiento de información a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados
- VIII. Determinar contribuciones o aprovechamientos omitidos mediante la liquidación del crédito a pagar y sus accesorios;
- IX. Imponer y condonar multas, y
- X. Notificar los créditos fiscales determinados.

Los pagos que se deban efectuar conforme a lo señalado en esta disposición, se realizarán mediante declaración que presentarán en las oficinas de "La Comisión" o en las instituciones bancarias que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo, es independiente y sin menoscabo de las atribuciones que competen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando en el ejercicio de las facultades fiscales a que se refiere este artículo, "La Comisión" imponga multas por infracciones a las disposiciones fiscales y éstas sean efectivamente pagadas y hubieren quedado firmes, las mismas se destinarán a los fondos de productividad para el otorgamiento de estímulos y recompensas a los servidores públicos de "La Comisión". En la distribución de los fondos se estará a lo dispuesto en el artículo 14, fracción XIII, del presente "Reglamento".

Como podemos observar, se describen algunas facultades en materia fiscal, de manera ilustrativa, no exhaustiva. Por ello se usa la expresión: "La Comisión podrá, en materia fiscal, entre otros" (énfasis añadido).

Se hace referencia al Código Fiscal de la Federación (Diario Oficial de la Federación, 1981) pero no hay una remisión normativa clara al Derecho fiscal, además de que no hay referencias, como ya se ha apuntado, a los estímulos fiscales. Nosotros proponemos ampliar considerablemente el uso de instrumentos económicos en materia de aguas; para ello, se propone una redacción como la que sigue, incluyéndola en la primera parte del reglamento de la LAN, con la finalidad de que estos instrumentos puedan ser utilizados ampliamente en todos los aspectos de la gestión del agua:

“La Comisión”, “los Organismos” y direcciones locales, de conformidad con las atribuciones y funciones que les confiere la “Ley”, este Reglamento, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua y demás disposiciones aplicables diseñarán y aplicarán los instrumentos económicos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con la finalidad de promover el uso eficiente de los recursos hídricos en el país y fomentar la internalización de externalidades ambientales por parte de los usuarios del agua.

Los instrumentos económicos tendrán como objetivo:

- I. Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de calidad y disponibilidad del agua;
- II. Fomentar la incorporación de información confiable y suficiente sobre las consecuencias, beneficios y costos del agua al sistema de precios de la economía;
- III. Otorgar incentivos a quien realice acciones para la protección, preservación o reúso del agua;
- IV. Garantizar que quienes lleven a cabo actividades con un posible impacto sobre las aguas, cubran todos los costos, económicos de la prevención y el control de la contaminación, de acuerdo al principio quien contamina paga;
- V. Promover una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de la política de aguas en el país, y;
- VI. Procurar su utilización conjunta con otros instrumentos de política ambiental, en especial cuando se trate de observar umbrales o límites en la calidad de las aguas, de tal manera que se garantice su integridad y equilibrio, la salud y el bienestar de la población.

Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generan sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que protejan la calidad y disponibilidad de las aguas y desincentivando las acciones no deseables en relación a éstas.

Para efectos del artículo 9 fracción XXIX y 12 fracción XXI de la “Ley”, Se diseñarán, desarrollarán y aplicarán por la “Comisión” y los “Organismos” los instrumentos económicos de carácter fiscal que, de acuerdo a la normativa fiscal, sean de su competencia.

Dichos instrumentos fiscales: gravámenes y estímulos fiscales, deberán dirigirse a la consecución de los objetivos de la política de aguas en el país y los ingresos obtenidos a través de ellos podrán ser destinados a cubrir la financiación de infraestructura para el agua.

En cuanto a los instrumentos financieros, también es conveniente incluirlos en el Reglamento, de tal forma que los fondos ambientales, los fideicomisos, los seguros puedan utilizarse en diferentes supuestos, al servicio de la gestión de las aguas en el país. La redacción respecto a estos, podría ser la siguiente:

Se diseñarán, desarrollarán y aplicarán por la “Comisión” y los “Organismos” los instrumentos económicos de carácter financiero que, de acuerdo a la legislación aplicable, sean de su competencia.

Dichos instrumentos financieros: fondos, fideicomisos créditos, fianzas y seguros, deberán dirigirse a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios, investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación para la preservación de dichos recursos y su disponibilidad en todo el territorio nacional.

Los instrumentos de mercado (García, T, 2013) son, asimismo, recomendables en materia de aguas.

Sería muy útil diseñar un “pago por servicios ambientales hídricos”, no como un subsidio o ayuda pública (es decir, no de la forma en que opera en materia forestal en la actualidad en México) sino cargando dicho pago a los beneficiados directamente por esos servicios (García, T, 2001). Podría resultar muy útil asociarlo al trasvase de aguas entre cuencas, de tal forma que las cuencas que ceden agua resulten beneficiadas económicamente por las cuencas que las reciben.

Como señalan distintos autores:

“Una gestión sostenible de los recursos naturales tiene que considerar el valor de todos estos bienes y servicios ambientales que proporcionan, que debiendo ser tenidos en cuenta tanto en la planificación social como en los procesos de decisión, nacionales y mundiales. La valoración de los servicios ambientales o de las externalidades ambientales de los recursos naturales y en especial de los ecosistemas, es un paso importante hacia un modelo de economía verde y desarrollo sostenible” (Rodríguez- Cháves Mimbrero, B., 2013)

Dicho pago debiera financiarse por los individuos beneficiados por el agua, para que se trate, realmente, de un instrumento de mercado, basado en el principio quien contamina paga.

Si bien normalmente se invoca el principio de solidaridad para justificar cargas onerosas hacia un sector de la población en favor de otro, también puede y debe ser invocado por quienes cuentan con más y mejores recursos naturales, con la finalidad de que estos se conviertan en una fuente de ingresos que redunde en el aliciente necesario para la conservación y protección de dichos recursos.

Un servicio ambiental puede definirse como “el beneficio que recibe la comunidad (local, nacional o internacional) por el uso directo o indirecto de los diferentes elementos de la naturaleza que pueden estar comprendidos en diferentes usos de la tierra”.

El artículo 3º, fracción XLIX de la LAN en su redacción actual los contempla, aunque no han sido desarrollados. Al respecto, la LAN los define como:

“Los beneficios de interés social que se generan o se derivan de las cuencas hidrológicas y sus componentes, tales como regulación climática, conservación de

los ciclos hidrológicos, control de la erosión, control de inundaciones, recarga de acuíferos, mantenimiento de escurrimientos en calidad y cantidad, formación de suelo, captura de carbono, purificación de cuerpos de agua, así como conservación y protección de la biodiversidad”.

La redacción relativa a los instrumentos de mercado en materia de aguas podría ser la siguiente:

Para efectos de los artículos 9 fracción XX y 12 bis 6 fracción XIII de la "Ley", se diseñarán, desarrollarán y aplicarán por la "Comisión" y los "Organismos" los instrumentos económicos de mercado que, de acuerdo a la legislación aplicable, sean de su competencia.

Estos instrumentos: concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el agua, o bien establecen los límites de aprovechamiento de recursos hídricos, o de mantenimiento de los servicios ambientales que garantizan la disponibilidad del agua en una cuenca o parte de ésta, deberán dirigirse a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente, así como al financiamiento de programas, proyectos, estudios, investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación para la preservación de dichos recursos y su disponibilidad en todo el territorio nacional.

En el diseño de instrumentos de pago por servicios ambientales hídricos se intentará que estos funcionen como instrumentos de mercado.

Este "pago por servicios ambientales para la disponibilidad del agua" de los usuarios de las zonas beneficiadas por trasvases es, además, una respuesta al mandato de valorización económica del agua presente en la LAN y en el actual Programa Nacional Hídrico 2014-2018 (Diario Oficial de la Federación, 2014) al cual, por el momento, se ha hecho caso omiso.

Conclusiones

Primera- Tanto la Ley de Aguas Nacionales como su reglamento deberían ser modificadas atendiendo a varios aspectos fundamentales que no se encuentran presentes en ellas o no lo suficientemente desarrollados. Dichos aspectos se encuentran ligados a la solidaridad que debe regir en materia de aguas en el país y a las exigencias de suficiencia, salubridad, aceptabilidad y asequibilidad previstas en la Carta Magna tras la reforma constitucional de 2012.

Segunda- Es conveniente desarrollar en materia de aguas, además de los instrumentos fiscales ya existentes, instrumentos financieros y de mercado.

Sería muy útil diseñar un "pago por servicios ambientales hídricos", cargando dicho pago a los beneficiados directamente por esos servicios. Podría asociarse al trasvase de aguas entre cuencas, de tal forma que las cuencas que ceden agua resulten beneficiadas económicamente por las cuencas que las reciben.

Referencias

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917. Reforma, Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 2012.

Código Fiscal de la Federación, Diario Oficial de la Federación de 31 diciembre de 1981.

García López, T. (2001). *Quien contamina paga. Principio regulador del Derecho ambiental*. México: Porrúa. pp. 68 y ss.

García López, T. (2013). *Derecho ambiental mexicano y principios*. Barcelona: Bosch. p. 124.

Ley de Aguas Nacionales. Diario Oficial de la Federación de 1 de diciembre de 1992.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1988.

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Diario Oficial de la Federación de 12 de enero de 1994.

Programa Nacional Hídrico, Diario Oficial de la Federación de 8 de abril de 2014.

Rodríguez- Chaves Mimbreno, B. (2013). *Pago por servicios ambientales en el Derecho europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas*. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental No. 24. pp. 85 y ss.