



DEPARTAMENTO DE COMISIÓN OF. NO. COFEME/17/6558

ACUSE

Asunto: Se emite Dictamen Total, con efectos de final, correspondiente al anteproyecto denominado *Acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que forman parte de las regiones hidrológico-administrativas que se indican.*

Ciudad de México, a 28 de noviembre de 2017

ING. CUAUHTÉMOC OCHOA FERNÁNDEZ
Subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado *Acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que forman parte de las regiones hidrológico-administrativas que se indican*, así como al formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR) para anteproyectos que se actualizan de forma periódica, ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el 15 de noviembre de 2017, a través del portal de la MIR. Al respecto, no se omite señalar la versión anterior remitida por esa Dependencia el 6 de noviembre de 2017.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción IV y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*² (Acuerdo Presidencial) se le informa que procede el supuesto de calidad aludido (i.e. que el acto administrativo de carácter general, por su propia naturaleza, debe emitirse o actualizarse de manera periódica); ello, toda vez que el artículo 22, segundo y último párrafo de la *Ley de Aguas Nacionales*³ (LAN) señala que la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) publicará dentro de los tres primeros de cada tres años, la disponibilidad media anual⁴ de aguas nacionales por cuenca hidrológica, región hidrológica o localidad, que podrá ser consultada en las oficinas del Registro Público de Derechos de Agua y a través del Sistema de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua. Por lo anterior y

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017.

³ Publicada en el DOF el 1 de diciembre de 1992, con su última modificación el 21 de marzo de 2016.

⁴ De conformidad con el artículo 3, fracción XXIV de la LAN, "Disponibilidad media anual de aguas (del subsuelo): Por una unidad hidrogeológica entendida ésta como el conjunto de estratos geológicos naturalmente conectados entre sí, cuyos límites laterales y verticales se definen convencionalmente para fines de evaluación, manejo y administración de las aguas nacionales subterráneas, es el volumen medio anual de agua subterránea que puede ser extraído de esa unidad hidrogeológica para diversos usos, adicional a la extracción ya concesionada y a la descarga natural comprometida, sin poner en peligro el equilibrio de los ecosistemas".

2

en ejercicio de dicha facultad, la SEMARNAT propone el anteproyecto en comento para dar a conocer la disponibilidad media anual de las aguas nacionales de los 653 acuíferos⁵ de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de lo anterior, el anteproyecto queda sujeto al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)*. Asimismo, con fundamento en los artículos 69-E, fracción II, 69-H y 69-J de dicha Ley, la COFEMER tiene a bien expedir el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

En relación con los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, la SEMARNAT indicó en el documento 20171115140155_43894_ANEXO_Justificación_Acuerdo_8_marzo.docx anexo a la MIR correspondiente que al presente anteproyecto no le resultan aplicables, en razón de lo siguiente:

“1.- La finalidad del presente anteproyecto es dar a conocer la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos oficialmente reconocidos de los Estados Unidos Mexicanos, agrupados Región Hidrológica Administrativa, a la fecha de corte del 31 de diciembre del año 2015.

Lo anterior, para propiciar la gestión integrada, el uso eficiente, el manejo adecuado y la distribución equitativa de las aguas nacionales, como condiciones para alcanzar un desarrollo sustentable, y para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 22 párrafos segundo y último de la Ley de Aguas Nacionales que señalan que para el otorgamiento de una concesión o asignación debe tomarse en consideración la disponibilidad media anual del recurso, misma que la Conagua debe publicar y revisar al menos cada tres años conforme a la programación hídrica.

2.- Resulta fundamental, publicar periódica y recurrentemente los valores actualizados, ya que el otorgamiento de concesiones de las aguas nacionales es muy dinámico, y depende de los resultados publicados para aportar los elementos jurídicos necesarios para realizar la distribución equitativa de la disponibilidad de las aguas nacionales en los términos establecidos por las disposiciones legales aplicables.

3.- El antecedente inmediato anterior y directo de la regulación que nos ocupa, es el “Acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos.”

⁵ De conformidad con el artículo 3, fracción II de la LAN, “Acuífero: Cualquier formación geológica o conjunto de formaciones geológicas hidráulicamente conectados entre sí, por las que circulan o se almacenan aguas del subsuelo que pueden ser extraídas para su explotación, uso o aprovechamiento y cuyos límites laterales y verticales se definen convencionalmente para fines de evaluación, manejo y administración de las aguas nacionales del subsuelo”.

mismos que forman parte de las regiones hidrológico-administrativas que se indican”, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de abril de 2015.

Por lo que se estima que se trata de una situación en la cual los costos ya han sido absorbidos por parte de la sociedad en anteproyectos de la misma índole publicados anteriormente en el DOF.

En ese tenor, la COFEMER realizó una valoración sobre los argumentos antes expuestos y concuerda con que, efectivamente, se trata de un anteproyecto cuyo antecedente directo contiene características similares a las propuestas, por lo cual se trata de una situación en la cual los costos sociales ya han sido absorbidos por parte de la sociedad; ello, sin perjuicio de los costos que en el *statu quo* se desprenderán, conforme a lo identificado en el apartado V. *Impacto de la regulación* de la MIR.

Por consiguiente, esta Comisión estima que con dicha justificación se atiende lo previsto en el artículo Sexto del Acuerdo Presidencial.

II. Consideraciones generales

Los recursos hídricos producto de la precipitación pluvial son de vital importancia para la conservación y el aprovechamiento sustentable del agua; ello, como resultado de un sistema natural que deriva al mar, a una cuenca interna o a un acuífero. En este sentido, el equilibrio natural de los recursos hídricos se han visto afectados conforme el hombre ha aumentado la derivación artificial de agua para satisfacer sus necesidades, en la producción de alimentos y para el desarrollo de procesos económicos.

En este sentido, la protección, el mejoramiento, la conservación y restauración de las cuencas hidrológicas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de agua de propiedad nacional, zonas de captación de fuentes de abastecimiento, así como la infiltración natural o artificial de aguas para reabastecer mantos acuíferos es una prioridad del gobierno federal de nuestro país.

Asimismo, 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, por lo que la LAN establece en el artículo 7 fracción I que la gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, son prioridad y asunto de seguridad nacional.

En vista de lo anterior, es de suma importancia realizar estudios para determinar la disponibilidad de agua en cada una de las regiones hidrológicas del país con el objetivo de realizar un aprovechamiento sustentable de las aguas nacionales, es por eso que la LAN establece que la SEMARNAT a través de la CONAGUA deberá publicar y revisar la disponibilidad media anual de aguas nacionales por cuenca hidrológica, región hidrológica o localidad, al menos cada tres años conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2013, Conservación del

recurso agua-Que establezca las especificaciones y el método para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales⁶.

Al respecto, dicha NOM establece para el cálculo de la disponibilidad de aguas subterráneas, la realización de un balance de las mismas donde se defina de manera precisa la recarga, para deducir los volúmenes comprometidos con otros acuíferos, la demanda de los ecosistemas y el volumen concesionado vigente en el Registro Público de Derechos del Agua (REPDA).

En este sentido, los resultados técnicos que se publiquen deberán estar respaldados por un documento en el que se sintetice la información, se especifique claramente el balance de aguas subterráneas y la disponibilidad de agua subterránea susceptible de concesionar. Dicha publicación de la disponibilidad servirá de sustento legal para la autorización de nuevos aprovechamientos de agua subterránea, transparentar la administración del recurso, planes de desarrollo de nuevas fuentes de abastecimiento, resolver los casos de sobreexplotación de acuíferos y la resolución de conflictos entre usuarios.

Por lo anterior y considerando que el 20 de abril de 2015, se publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que forman parte de las regiones hidrológico-administrativas que se indican” la autoridad ambiental se ve en la necesidad de realizar la actualización de la disponibilidad media anual de las citadas cuencas hidrológicas; ello, con la finalidad de dar cumplimiento a sus obligaciones establecidas en la normatividad vigente, así como para contar con la información que permita a la CONAGUA otorgar concesiones o asignaciones de los recursos hídricos sin poner en riesgo su viabilidad.

Bajo esta perspectiva, desde el punto de vista de la mejora regulatoria, se considera adecuado que esa Dependencia emita el anteproyecto en comento, toda vez que propiciará la conservación y aprovechamiento sustentable de las aguas superficiales mediante un manejo responsable de las mismas, en beneficio del medio ambiente, del país y de sus ciudadanos.

Por tales motivos y conforme a la información presentada por la SEMARNAT, se aprecia que la propuesta cumple con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de regulaciones y que estas, generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

III. Definición del problema y objetivos generales de la regulación

En lo que respecta al presente apartado, de acuerdo a la información contenida en la MIR correspondiente la SEMARNAT indicó que el objetivo del anteproyecto es *“actualizar el valor de la disponibilidad media anual de las aguas subterráneas de los 653 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos, que forman parte de las regiones hidrológico-administrativas que se indican y con ello dar a conocer a todo el público en general, la disponibilidad media anual de los acuíferos referidos, con lo que se contribuye a dar transparencia a la administración de las aguas nacionales subterráneas”*.

⁶ Publicada en el DOF el 27 de marzo de 2015.

Lo anterior, a efecto de atender la situación referida por la Dependencia, respecto a que *“el artículo 22 de la LAN, señala que para el otorgamiento de concesiones o asignaciones, debe tomarse en consideración la disponibilidad media anual del agua, para lo cual el propio precepto dispone en su último párrafo, que la CONAGUA debe revisar, actualizar y publicar al menos cada tres años la disponibilidad de aguas nacionales. Razón por la cual, es muy importante que se publiquen los valores actualizados, ya que el otorgamiento de concesiones de las aguas nacionales es muy dinámico y depende de los resultados publicados para aportar los elementos jurídicos necesarios”*.

Bajo este contexto, cuando se trata de la explotación de recursos renovables, su sobreexplotación puede propiciar la reducción de su capacidad de sostenible y sustentable para el futuro, por lo cual resulta necesario establecer medidas regulatorias que conminen al aprovechamiento sustentable de estos recursos.

En este sentido, toda vez que el anteproyecto de referencia promueve la protección de un bien natural público, actuando como mecanismo regulatorio para prevenir prácticas de sobreexplotación que deriven en su liquidación definitiva (conforme al fenómeno de la Tragedia de los Comunes antes descrito), a través de la extensión de la vigencia de la Red de Zonas actualmente aplicable, este órgano desconcentrado considera adecuada su emisión, anticipando que su implementación coadyuvará a la conservación y desarrollo sustentable de las especies acuáticas y pesquería en dichas zonas.

Bajo esta perspectiva, la COFEMER considera justificados los objetivos y situación que da origen a la regulación propuesta, por lo que se estimó conveniente su emisión, a fin de que mediante su emisión se atienda la problemática antes descrita, coadyuvando a fomentar el mejoramiento ambiental en el país.

IV. Alternativas a la regulación

De acuerdo con la información contenida en la MIR, se observa que durante la elaboración del anteproyecto en comento esa Secretaría consideró la opción de no emitir regulación alguna; no obstante, se determinó su inconveniencia debido a que *“no se consideró otra alternativa, en virtud de que mediante el anteproyecto propuesto es la única forma de dar cumplimiento a lo establecido en la LAN en su artículo 22 párrafos segundo y último, que establecen que la disponibilidad media anual de las aguas nacionales debe revisarse, actualizarse y publicarse. Con el Acuerdo propuesto se actualiza la disponibilidad media anual de aguas nacionales subterráneas de los 653 acuíferos del país”*.

Asimismo, esa Dependencia señaló haber contemplado la opción de implementar otras alternativas; no obstante, descartó dicha alternativa en razón de que *“en virtud de que mediante la publicación del Acuerdo propuesto es la única forma de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 22 de la LAN en el que se establece que la disponibilidad media anual de las aguas nacionales se revisará, actualizará y publicará al menos cada tres años. Con la publicación del presente Acuerdo, se contribuirá a dar transparencia a la información en que se basa la administración de ese vital recurso, y se informará a la sociedad de la situación actual de la explotación en los acuíferos”*.

En este orden de ideas, esa Dependencia concluyó que el anteproyecto propuesto representa la mejor alternativa regulatoria, en virtud de que *“la publicación del anteproyecto en el DOF es la*

única opción para la situación descrita y mediante la cual se da cumplimiento a la LAN, Artículo 22 párrafos segundo y último.

De conformidad con el artículo 4 de la LFPA, la publicación del Acuerdo en el DOF, es la única opción para dar validez a los resultados de la determinación de la disponibilidad media anual de las aguas subterráneas, ante la iniciativa que tienen los particulares de obtener un volumen de aguas subterráneas en concesión de los acuíferos del país”.

Bajo esta perspectiva, la COFEMER considera que la SEMARNAT da cumplimiento al requerimiento de esta Comisión en materia de evaluación de alternativas de la regulación, toda vez que respondió y justificó el presente apartado en la MIR.

V. Impacto de la regulación

1. Costos

En lo que respecta al presente apartado, esa Dependencia manifestó que los costos atribuibles a la emisión de la regulación, no se modifican, ni se incrementan; ello, toda vez que *“la población quedará informada de los resultados de la disponibilidad media anual de las aguas subterráneas del territorio nacional, por lo que, como en ocasiones anteriores, se prevé que en acuíferos sin disponibilidad, los interesados no invertirán recursos porque en esas áreas no existe posibilidad de obtener un volumen de agua subterránea en concesión, mientras que en acuíferos con disponibilidad, los interesados podrán invertir recursos porque en esas áreas sí existe posibilidad de obtener un volumen de agua subterránea en concesión.*

En este sentido, al publicarse la actualización de la disponibilidad media anual, si ésta resultase ser baja, podría esperarse que ciertos agentes económicos incrementen su consumo en virtud del riesgo de potencial desabasto o disminución de la oferta del bien o, por el contrario, implementen acciones de preservación del recurso para evitar su agotamiento”.

Bajo esta perspectiva, la COFEMER observa que la situación anterior, deriva de un problema conocido dentro de la literatura económica como la “Tragedia de los Comunes” (*The Tragedy of the Commons*)⁷, el cual consiste en un escenario donde los agentes económicos utilizan el bien “común”⁸ con un enfoque individual no social, de manera excesiva e ineficiente (i.e. sin tomar en cuenta el costo hacia los otros agentes) resultando en la destrucción total de la oferta del bien. Sin embargo, la diferencia de la situación que nos ocupa con la “Tragedia de los Comunes” consiste en que la decisión de cada agente económico tiene un componente dinámico; ello, toda vez que el consumidor integra en su decisión de maximización de utilidad el hecho de que el bien tiene un periodo de provisión limitado y decreciente.

⁷ Fenómeno originalmente estudiado por William Forster, y posteriormente desarrollado Garret Hardin en su artículo de 1968, titulado homónimamente conforme a la problemática.

⁸ Los bienes comunes son aquellos cuyo consumo no es exhaustivo y rival; es decir, aquellos bienes cuyo consumo está disponible para todos los agentes económicos y no disminuye la cantidad consumida por otros.

2

Es importante destacar que los bienes comunes no consisten en aquellos conocidos como bienes “públicos” en razón de que estos, aunque estén disponibles para todos los agentes económicos como también es el caso de los comunes, no presentan congestiónamiento o agotamiento⁹.

2. Beneficios

En contraparte, con base en la información proporcionada por esa Secretaría se observa que con la emisión de la regulación “se presume que de manera anticipada los usuarios tendrán información que les permitirá programar y organizar sus planes de crecimiento y desarrollo, en lugares donde existe disponibilidad. Además la actualización de la disponibilidad media anual generará la información necesaria para que la autoridad regule el otorgamiento de concesiones con base en estos valores, con el objetivo de proteger los derechos de los usuarios actuales así como de los potenciales”.

Bajo tales contemplaciones, la COFEMER considera benéfica la regulación propuesta, en virtud de que se generará un efecto positivo neto al actualizar la disponibilidad anual de las cuencas hidrológicas mencionadas, lo que permitirá a la CONAGUA emitir concesiones y autorizaciones que no pongan en riesgo los recursos hídricos y por ende, se pueda garantizar el consumo de los agentes económicos situados en tales regiones.

En consecuencia y conforme a la información presentada por la SEMARNAT, se aprecia que los beneficios aportados por la regulación cumplen con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que estas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

En virtud de lo expuesto con antelación, es posible determinar que el presente Acuerdo cumple con los propósitos de mejora regulatoria plasmados en el Título Tercero A, toda vez que, tras su emisión, se generarán beneficios notablemente superiores a los costos asociados a su cumplimiento.

VI. Consulta Pública

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA, este órgano desconcentrado hizo público el anteproyecto de mérito a través de su portal electrónico desde el primer día que lo recibió. Al respecto, esta Comisión manifiesta que hasta la fecha de emisión del presente Dictamen no se han recibido comentarios de particulares al anteproyecto.

Por todo lo expresado con antelación, la COFEMER resuelve emitir el presente **Dictamen Total, que surte los efectos de un Dictamen Final**, por lo que la SEMARNAT puede proceder con las formalidades necesarias para la publicación del anteproyecto de mérito en el DOF, en términos del artículo 69-L, segundo párrafo, de la LFPA.

⁹ Bienes públicos: bienes para los cuales el consumo de un individuo no necesita que se excluya del consumo de otros individuos.

¹⁰ Por situaciones de congestiónamiento nos referimos cuando el bien ya no está disponible debido a que está siendo demandado más allá de su oferta.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracción XI y 10, fracción VI, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*, así como en los artículos 6, último párrafo, del *Acuerdo por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio y Primero, fracción I, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, ambos publicados en el DOF el 26 de julio de 2010.*

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
El Coordinador General



JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

PGB



" Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.