

593
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA EVOLUCION ADMINISTRATIVA EN EL
DERECHO HIDRAULICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

HERIBERTO OCEGUERA PADILLA



FALLA DE ORIGEN

Ciudad Universitaria, México

1994



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES:

SR. JOSE OCEGUERA OCHOA

CON PROFUNDO PESAR DE QUE
NO ESTE CONMIGO, PARA VER
CULMINADA MI CARRERA PROFESIONAL.

SRA. ANICETA PADILLA VDA. DE OCEGUERA

POR DARMELA LA VIDA CON CARINO Y
GRACIAS A DIOS, POR DARMELA LA
SATISFACCION DE QUE ESTA
CONMIGO EN ESTE ACTO
SIGNIFICATIVO DE MI VIDA.

A MIS HERMANOS:

POR SU APOYO Y CONFIANZA CON CARINO.

AMIESPOSAYAMISHUOS:

**CON AMOR Y RESPETO POR SU APOYO Y
COMPRENSION.**

A MI TIA

GRACIELA CROZCO OCHOA

**CON RESPETO Y AGRADECIMIENTO POR SU
APOYO Y COMPRENSION YA QUE SIN EL,
ESTA AGRADABLE EMPRESA NO HUBIERA
SIDO POSIBLE**

A MI ASESOR
LIC. VICTOR MANUEL DAVILA BARRAZA
POR SU PACIENCIA E INMEJORABLE
CONDUCCION PARA LOGRAR ESTE HUMILDE
TRABAJO.

A LA U.N.A.M.

A MIS MAESTROS CON EL DEBIDO
RESPECTO Y AGRADECIMIENTO POR
SU ENSEÑANZA.

A LA COMISION NACIONAL EL AGUA

**INSTITUCION QUE ME BRINDO LA
OPORTUNIDAD DE EJERCITAR EL SERVICIO
PUBLICO DE CUYAS EXPERIENCIAS DIJO
ORIGEN EL PRESENTE TRABAJO, EN
ESPECIAL A MI AMIGO:
LIC. EDUARDO J. VIESCA DE LA GARZA.**

INDICE TEMATICO

LA EVOLUCION ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO HIDRAULICO.

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES

I.1.	LEGISLACION EN MATERIA DE AGUAS A TRAVES DE LA HISTORIA DE MEXICO.	
I.1.1.	EPOCA PREHISPANICA.	1
I.1.2.	EPOCA COLONIAL.	11
I.1.3.	MEXICO INDEPENDIENTE.	19
I.2.	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS NACIONALES.	21
I.3.	LEY DE IRRIGACION CON AGUAS FEDERALES (1926).	29

CAPITULO II

EL AGUA COMO FUENTE DE VIDA

II.1.	CONCEPTOS Y DEFINICIONES.	31
II.2.	TIPOS DE AGUAS.	34
II.3.	OPERACION Y APROVECHAMIENTO HIDRAULICO.	36
II.4.	PERSPECTIVAS PARA LA PLANEACION Y CONTROL.	46

CAPITULO III

LEGISLACION ACTUAL DE LAS AGUAS NACIONALES

III.1. EVOLUCION DE LA LEGISLACION EN MATERIA HIDRAULICA.	58
III.2. LA LEY FEDERAL DE AGUAS.	68
III.3. LA LEY DE AGUAS NACIONALES.	70

CAPITULO IV

LA COMISION NACIONAL DEL AGUA, COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN LA MATERIA

IV.1. ANTECEDENTES.	80
IV.2. CREACION DE LA COMISION NACIONAL DEL AGUA.	90
IV.3. MARCO JURIDICO.	110
IV.4. AMBITO DE COMPETENCIA.	112
IV.5. FACULTADES.	112
-CONCLUSIONES.	115
-BIBLIOGRAFIA.	119

INTRODUCCIÓN

El Agua Recurso indispensable para la subsistencia del ser humano, ha sido considerada desde épocas primitivas como elemento fundamental de su existencia, por lo que dado el gran valor que se le ha atribuido, desde tiempos antiguos se efectuó su regulación con incipientes reglas que se ha encontrado.

En la Nueva España, las concesiones de tierras se contemplaban junto con las aguas, al considerarlas como parte o fruto de las tierras mercedadas, en las Leyes de Partida, los ríos se consideraban como cosas comunales, de las cuales podían disfrutar todos los hombres, pero su uso debía ser reglamentado por los consejos o ciudades por cuyo territorio pasasen; asimismo en el presente trabajo de tesis, señalo como se manejaba la distribución y organización del aprovechamiento de las aguas, en atención a las necesidades de los pueblos y a sus posibilidades.

Señalo dentro del propio trabajo, la importancia del artículo 27 Constitucional, el cual ha sido reformado y adicionado para adecuarlo a la realidad histórica que vive nuestro país desde su promulgación, la variedad temática del artículo en comento, de igual forma se indica el marco jurídico vigente, se reconoce a la Nación como propietario original de las aguas y otorga al Gobierno Federal, la autoridad única para administrarlas, actividad que actualmente ejerce La Comisión Nacional del Agua, misma que tiene a su cargo establecer las políticas del país en esta materia, así como el regular las obras de infraestructura hidráulica.

En nuestro país dada la distribución territorial y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, las características climáticas, la creciente constante de las necesidades de la población y demás factores tecnológicos, sociales y económicos, han provocado no solo problema de escasez y contaminación

En razón a lo anterior, veremos que el Ejecutivo Federal dentro del plan Nacional de Desarrollo 1989-1994,

ha señalando los diferentes problemas acontecidos, enmarcando el recurso del agua a fin de ser atendido como una actividad prioritaria y con ella, equilibrar las soluciones y realidades, a fin de ser reguladas jurídicamente dentro de los preceptos legales correspondientes, indicando como se implantó la solución a las diferentes conductas, enmarcándolas dentro del marco legal correspondiente.

Ahora bien, en cuanto a la relación de disposiciones legales, pretendo abarcar todos aquellos ordenamientos de interés relacionados con la materia principal del presente análisis, considerando el marco legal de la presente Administración Pública Federal en estos años, relacionando el Sector Fiscal, Salud, Ecología, Comercio, Comunicaciones, Agrario, Contraloría, Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Tocante al principal punto a tratar dentro del presente trabajo, es menester señalar la evolución que ha tenido el derecho hidráulico, en materia de aguas a través de la historia y dado la importancia de tal vital líquido, es necesario vigilar el exacto cumplimiento de

la ley, toda vez que veremos dentro del cuerpo del presente, que siempre ha ido evolucionando el citado Derecho Hidráulico, por lo que señalaré la evolución que ha sufrido históricamente en el mundo y en especial en México.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

LEGISLACION EN MATERIA DE AGUAS A TRAVES DE LA HISTORIA DE MEXICO

I.1. EPOCA PREHISPANICA.

Se sabe que algunas de las civilizaciones más avanzadas del México antiguo como la de los Olmecas, Mayas, Zapotecas, Mixtecas, Teotihuacanos y Toltecas, poseían un orden político y social normado por leyes variadas que se transmitía por tradición oral, de generación en generación, además de plasmarlas en sus códices, los padres de familia instruían constantemente en ellas a sus hijos para garantizar que sus leyes fueran respetadas y evitar los castigos.

Este conocimiento del derecho por el que se regían los antiguos mexicanos nos ha sido legado por los historiadores y cronistas de la Nueva España, que en su gran mayoría fueron religiosos dedicados al estudio de las culturas conquistadas por la colonia española, ya que la mayor parte fueron destruidas por los conquistadores.

El derecho que regía en el Valle de Anáhuac es del que se tiene más conocimiento, quizás por ser en el tiempo que llegaron los españoles, la cultura más desarrollada. Los historiadores de aquella época se quedaron maravillados con la organización, económica

política, jurídica, educativa y religiosa que este pueblo tenía.

Se sabe que el pueblo de Anáhuac tuvo un derecho consuetudinario de corte clásico, es decir, nacido de la costumbre, la tradición y la fe de los habitantes en sus instituciones y organización política, religiosa y moral. Su amplio ordenamiento jurídico abarca todas las ramas de la vida cotidiana y por otra parte, el carácter teocrático de su Estado, aunado a la clara diferencia que había entre las autoridades civiles, militares y religiosas, permitiendo el establecimiento de un sistema jurídico estratificado, y no sobreponía los intereses particulares a los de la comunidad.

Existían autoridades encargadas de impartir y procurar justicia en todos los ámbitos, en su estricto apego a derecho, que respetaba al individuo mientras no se afectaran los intereses colectivos.

Los tribunales se integraban por los ciudadanos más sabios, preparados en las diversas escuelas en las que se les instruía en arte y ciencias para cumplir así, su función de la mejor manera.

Aquellos que transgredían la ley eran castigados severamente; se sabe incluso de la existencia de cárceles llamadas tlalpiloyan o cuahucalco, que era una especie de jaula improvisada en cualquier parte de la ciudad o también existía en el interior de los templos, un lugar llamado nacuilcalli en donde se encarcelaban a los que venían a espiar a la gran Tenochtitlan.

La recompensa por ser un buen ciudadano consistía en el reconocimiento y estimación general que se traducía en el respeto hacia las personas, que recibían distinciones y eran ayudados siempre que lo necesitaban.

Bajo esa norma de confianza social, la Alianza de los Señoríos de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan, llegó a ser muy sólida y constituyó lo que ahora se conoce como el Imperio Mexica.

En la materia de Derecho, esta interdependencia entre los grupos dominantes del Valle de Anáhuac con los pueblos que tenía sometidos, se expresaba que éstos últimos estaban en libertad de regirse por sus propias normas y criterios en materia jurídica, pero estaban sujetos a los mexicas, por un régimen que estos les imponían, mediante las "Ochenta Leyes", misma que todos por igual estaban obligados a respetar.

De las "Ochenta Leyes" que fueron expedidas por Netzahualcoyotl, Rey de Texcoco, se tiene noticias gracias a la referencia que sobre ellas dejó su tataranieto, el historiador, Fernando Alba Iztizóchitl (1578 u 80-1648).

Según la estructura del gobierno del imperio, los estados aliados se habían dividido las funciones gubernamentales. Al Señorío de Texcoco le correspondía formular el derecho de la federación y en base de leyes comunes, impartía justicia en asuntos delicados como delitos de homicidio, asuntos civiles de difícil resolución y conflictos de límites territoriales. También se ocupaba de dirimir y arbitrar en conflictos

de tipo familiar y dinástico entre los distintos señoríos que existían en el Valle de Anáhuac, además de dirigir y ejecutar las obras públicas, caminos, calzadas, presas, acueductos, acequias, albarradas y edificios públicos. Por último debía asimismo llevar el archivo y registro de la genealogía y convocar a juntas de sabios.

Tenochtitlan por su parte, se encargaba del aspecto militar en todo el territorio y la dirección del comercio y los correos, las grandes celebraciones litúrgicas y solo ejercía gobierno en su propio señorío. Por último Tlacopan tenía a su cargo la ejecución de monumentos y obras de arte, las joyas e indumentarias de la jerarquía y demás población civil y militar.

El hecho de que el vocablo Anáhuac signifique "Junto al agua", nos da una idea de la importancia que el vital líquido revestía para el pueblo Náhuatl. El agua servía para la pesca, la navegación e incluso, llegaron a construir importantes obras hidráulicas, por ello hay quienes piensan que no es de extrañarse que existieran referencias específicas acerca de los ordenamientos jurídicos con los que esos pueblos se regían en lo relativo a ese líquido. Sin embargo, teniendo en cuenta, por una parte, que sus derechos eran fundamentalmente consuetudinarios, transmitidos oralmente de generación en generación y por otra parte, la destrucción de que fueron objeto los códigos en el momento de la conquista es un hecho insólito que no contemos con vestigios acerca de la legislación que sobre el uso y aprovechamiento del agua, debió

prevalecer en el Valle de Anáhuac, hasta la llegada de los españoles.

Los vestigios de obras hidráulicas previa a la llegada de los españoles en el siglo XVI habla del importante grado de desarrollo que alcanzaron las culturas indígenas del México anterior a la conquista de éstos. No fueron grandes alardes de ingeniería, pero sí sorprendentes y eficaces en cuanto a su concepción y funcionalidad. Dichas obras prestaban servicios diversos: como la de irrigación agrícola que estaba destinada al cultivo, otra al abastecimiento de agua a las ciudades y, otra más cumplía la función de defensa contra las inundaciones.

Aquellas relacionadas con la irrigación y agrícola significaron el paso cualitativo entre la práctica de la agricultura sometida a los regímenes de lluvia imperantes (el temporal), en el ejercicio planificado para obtener cosechas permanentes en cualquier época del año. Las obras civiles urbanas, por otro lado, constituyen una garantía para los habitantes de las ciudades en contra de los desbordamientos de lagos y ríos, hecho que ocurría frecuentemente. Uno de los primeros vestigios de un sistema de control de agua en el México Prehispánico, lo constituye la red de canales de San Lorenzo, en el actual Estado de Veracruz el cual se remonta a la época de los Olmecas y cuya función, era precisamente de desagüe. (la cultura Olmeca que se desarrolló hasta el año 1550 a.C., ocupó la región situada en el Golfo de México, después del Río Papaloapan hasta la laguna de Términos y que abarca al Sur del Estado de Veracruz a todo lo que es, el Estado de Tabasco). La línea principal de esta red tiene 1,674

metros de longitud, en tanto que las tres líneas secundarias sólo alcanzan los 294 metros cada una. Los canales están hechos de losa y piedra cortada y ensamblada y presentaban un desnivel para la salida del agua.

En cuanto a la agricultura de irrigación, esta fue practicada en Mesoamérica (cuna de la civilización del México antiguo) a partir de la cultura Tolteca entre los siglos IX y XII de nuestra era y se localizó principalmente en el Valle de México aprovechando las aguas del Río Tula, Lerma y Atlixco, o sea los cursos más cercanos a la Meseta de Anáhuac. Surge una pregunta, ¿porque este tipo de agricultura planificada se practicó únicamente en la meseta costera del Golfo del Pacífico? la razón es meramente orográfica.

La parte central de Mesoamérica está limitada al noroeste por la desembocadura del Río Pánuco y al noreste por la del Río Santiago; al sur por la región Itsmica de Chiapas; su borde oriental lo constituye el sistema montañoso que desciende al Golfo de México, formando llaneras costeras de poca inclinación y su borde occidental baja abruptamente hacia el Pacífico. Por lo tanto no era fácil aprovechar los cursos de agua de esos bordes; los de las costas del Golfo que corren sobre zonas boscosas; no había en aquella época tecnología que pudiera controlarlo. Y las mesetas por el contrario, la situación es más favorable. Los ríos pese a ser torrenciales podían ser controlados con la tecnología existente; había torrentes de agua permanente originadas de deshielos y también se juntaba con lagos que eran fuente de abastecimiento.

Estas fueron las razones del porque, el centro del poder político, económico y militar del México Prehispánico estuvo en el centro de Mesoamérica y del porqué, en esta zona se desarrollaron las técnicas hidráulicas que solo una sociedad con cierto grado de desarrollo puede producir.

Uno de los primeros indicios de que ya se habían iniciado en el México Prehispánico un sistema de riego aunque rudimentario, implica una relativa ingeniería hidráulica, han sido los restos de un sistema de regadío descubierto al norte de la ciudad de México, sobre la actual carretera que une al Distrito Federal con el centro arqueológico de Teotihuacan.

En ese sitio, todavía hoy pueden verse obras que configuraron un sistema de riego completo: un dique principal de tierra apisonada de 530 mts. de largo por 7 mts. de ancho y 11 mts. de alto, seguidos de dos pequeños diques, conectados el último a un canal que finalmente se pierde en las milpas del norte de Atlatongo.

Este sistema, llamado maravilla, conectaba con el dique principal las faldas de los cerros Malinalco y Maravilla, de ahí el nombre, convirtiendo al valle entre ambos, en un depósito de agua. A esta represa, a unos 2,500 mts. mas abajo, surgía uno de los pequeños diques cuya función era retener el agua de una manera natural de norte a sur para desviarla abruptamente hacia el este con un canal que formaba un ángulo recto con el anterior. Así la corriente de agua seguía una curva de nivel más favorable para irrigar una mayor extensión de tierra. Mas abajo esta el tercer dique de

25 mts., cuya función parece ser era la de desviar la corriente para que siguiera una curva favorable para el riego. A este dique, se seguía un canal que llevaba el agua a los terrenos cultivados. Dicho sistema aparentemente no estaba conectado a ningún manantial o curso de agua, sólo que, se supone estaba destinado a captar agua de lluvia. a partir del siglo XV la parte oriental del lago de Texcoco se fue integrando política y económicamente al territorio de Acolhuacan, situado al este de dicho lago y al sur del Valle de Teotihuacan. Este territorio se hallaba dividido en dos partes, la meridional y la septentrional por los Ríos Chapingo y Texcoco.

Esta zona disfrutaba de tres sistemas de riego diferentes, ideado de acuerdo a la disponibilidad de agua de la región. El primero de ellos, el sistema central, era alimentado por los manantiales de la Sierra Alta entre los pueblos de Amanalco y Totolapan y distribuía el agua mediante una red de canal, el segundo sistema llamado regadío del sur, se nutría de agua en las corrientes que descendían del monte Quetzaltepec y eran conducidos por una red de canales hacia los pueblos de Ixayotl, Tequesquinahuac, Tetzcutzingo y probablemente otros más, el tercer sistema de regadío en el norte se proveía de agua de los manantiales de la sierra de Texontlantle al norte y del Río Paplotla y aguas que provenían del propio Valle de Teotihuacan; los canales de distribución de este sistema, llegaban incluso a la misma Ciudad de Texcoco, sede de los poderes de la región que fuera conocido como el Imperio Texcocano, aliado de la gran Tenochtitlan y encabezado por el Emperador Netzahualcóyotl.

Quando Hernán Cortés llegó al Valle de Anáhuac - entonces una cuenca cerrada-, lo descubrió como un sistema lacustre con dos lagunas separadas por cerros de poca altura, una de las cuales, tenía agua dulce y otra tenía agua salada. Las dos lagunas a las que se refería Cortés, formaba en realidad el Lago de Texcoco y efectivamente tenían agua salada y dulce.

Para entonces, Tenochtitlan y los pueblos vecinos de Tlaltelolco, Tlacopan, Ixtapalapa, Tlahuac y Xochimilco practicaban la agricultura sobre chinampas, especie de huertos flotantes en el agua dulce que los proveían de frutos y flores. Lo que Hernán Cortés presenció fue el resultado de una obra hidráulica que mediante un dique enorme separaba el agua dulce de la salada, además de proteger la capital Mexica contra las inundaciones. Este muro fue construido bajo el reinado de Izcóatl.

No obstante durante el reinado del Emperador Moctezuma el viejo, fue construido un dique el cual resultó insuficiente para detener una inundación que llegó hasta Texcoco, por lo que el Emperador Mexica pidió ayuda al Rey de Texcoco, Netzahualcoyotl para que se hiciera cargo de construir un nuevo dique mas resistente, ideado y dirigido por el propio monarca.

El embarradón se erigió con piedra y madera y tenía una longitud de 16 kilómetros. a su término volvía a separar las aguas saladas de las dulces y permitió el resurgimiento de las chinampas, también se construyó un acueducto de doble canal que desde Chapultepec proveía a la capital Mexica con aguas dulces de sus manantiales. Poco tiempo después, bajo el

reinado de Ahuizotl, este sistema resultó insuficiente y tuvo que ser completada con la construcción de otro acueducto que traía agua desde "Coyoacan" hasta el templo mayor.

Durante los años previos a la conquista, el Valle de Anáhuac conoció un esplendor que asombró a los españoles. El lago central de la cuenca, se hallaba dividido por tres grandes diques, que a la vez servían de calzada para comunicar a la Gran Tenochtitlan por los cuatro puntos cardinales. Las aguas controladas favorecieron a una agricultura variada y próspera que contribuyó a la consolidación de poder político, económico y militar del mayor imperio que haya conocido Mesoamérica.

Lo primero que ordenó Cortés una vez concluida la guerra de la conquista de México o Tenochtitlan, fue que se repararan los acueductos de Chapultepec y Coyoacan y se restableciera el suministro de agua a la ciudad. (1)

Los aztecas emigraron a un gran Valle, ocupado en buena parte por lagos. Sin embargo, pese a la abundancia de agua, ésta era enturbiada por las canoas que transitaban y no podía beberse. Durante el reinado de Chimalpopoca, para abastecer la ciudad con agua de mejor calidad, se construyó desde Chapultepec, un cañón que en poco tiempo fue derrumbado por el golpe de la corriente. Después de este intento, Moctezuma Ilhuicamina ordenó la construcción del acueducto de

(1) Torrente, Mariano, Historia de México, Editorial Miguel angel Porrúa, México 1988, pág. 126-132.

Chapultepec que fue diseñado y dirigida su construcción por Netzahualcoyotl.

El desalojo de las aguas generadas en el Valle de México, fue también motivo de preocupación para los habitantes de aquella época. La fluctuación de los niveles en los lagos provocaban daños cuantiosos que obligaban a construir bordos y diques, como construcción de un albarradón para proteger a la gran Tenochtitlan del azote frecuente de las inundaciones.

En 1499 Ahuizotl, octavo señor de Tenochca, mandó construir un acueducto desde Hutzilopochco (Actualmente Río Churubusco), para incrementar el volumen del agua, desafortunadamente al inaugurarse sucedió un gran desastre: el agua comenzó a correr con tal fuerza que destruyó parte de la ciudad. Después Chinamecas, Texcocanos, Tecpanecas, Otomies. Chalcas y muchos más realizaron muchas obras hidráulicas importantes que dotaron a Tenochtitlan de un sistema hidráulico ya desde entonces complejo.

I.1.2 LA EPOCA COLONIAL.

Cuando los Españoles y luego los Portugueses llegaron a tierras americanas surgió un conflicto territorial entre ellos. Por tal motivo, el Papa Alejandro VI para dirimir tales conflictos, expidió la Bula Alejandrina en 1493, la cual delimitaba las posesiones de ambos reinos sobre las tierras descubiertas y por descubrir.

Los reyes españoles, basándose en esta disposición papal, declaran que las tierras y suelos de las indias

perteneían no a la nación española sino al patrimonio del Estado o Real Tesoro.

Ya que en España se dieron tres tipos de patrimonio: el Real Patrimonio, el cual pertenecía a la Casa Real para sufragar sus gastos y se constituían por el conjunto de bienes a satisfacer las necesidades personales del rey, así como para emprender nuevas conquistas; el Patrimonio personal o privado del Rey, este le pertenecía antes o después de ser investido como tal.

En tercer lugar tenemos el Patrimonio del Estado o Tesoro Real el cual se dedicaba a la administración y al orden y defensa del reino.

De lo anterior, podemos observar que las tierras de la Nueva España pasaron a pertenecer al tercer tipo de patrimonio (del Estado o Tesoro Real). Pues, cabe recordar que la Bula del Papa Alejandro VI otorgó a los reyes de España las tierras de la Nueva España, pero en su calidad de gobernantes. (2)

Por lo tanto nadie podía disponer de nada sin autorización expresa de la corona española. Pero para poder gobernar y disponer de las riquezas, concesiones y delegar autoridad en persona de confianza, se nombró a un Virrey, a una audiencia, formada por hombres nobles y doctos, a jueces especiales, a gobernadores y demás funcionarios encargados de velar por el interés

(2) Lanz, Cárdenas José Trinidad, Legislación de Aguas en México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1982 pág. 47 a 56.

de los monarcas y el buen funcionamiento de los asuntos de ultramar.

Luego, ya con el Virrey Luis de Velasco en el poder ocurrió una inundación en 1555, que causó muchos daños materiales y humanos, entonces se mandó construir el albarradón en el Barrio de San Lázaro para contener las aguas provenientes de Texcoco, sustituyendo así la de Netzahualcoyotl que fue destruido durante el sitio de la ciudad. En ese mismo año, dos alferifes al servicio del cabildo de la ciudad de México propusieron desviar los cauces de los ríos que vaciaban sus aguas en el Lago de Texcoco, para que no aumentase su nivel y se evitaran más inundaciones. Se hicieron intentos en ese sentido, pero no se completó ninguna obra definitiva.

Sin embargo, las inundaciones continuaron siendo un peligro latente, como las provocadas por el Río Cuautitlan, a principios del siglo XVII, que también provocó grandes pérdidas materiales y humanas. Para prevenir otros desastres, se realizó una gran obra hidráulica consistente en un túnel de quince kilómetros de longitud en el rumbo de Nochistongo, que desaguaría al valle de México al de Tula.

Los trabajos se hicieron en el plazo de un año con la participación de medio millón de indígenas bajo la dirección del Ingeniero y Cosmógrafo francés Henri Martín, llamado también "Enrico Martínez".

Pasado el tiempo, derrumbes consecutivos inutilizaron el túnel, por lo que se decidió convertirlo en una gran zanja a cielo abierto, y en el

año de 1789 comenzó a desalojar la aguas negras de México hacia el Río de Cuautitlan. Los desechos líquidos de los hogares eran arrojados directamente en las acequias conectadas con la zanja y los sólidos se recolectaban para ser tirados fuera de la ciudad.

En cuanto a obras de uso agrícola, solo hubo unas cuantas durante el período virreinal. La más importante tal vez fue la laguna artificial de Yuriria, ideada y dirigida por el fraile español Diego de Chavez en el siglo XVI. También son de mencionarse las Presas de los Santos, en la Cañada de Marfil y de la Olla Grande, ambas en Guanajuato, que se construyeron en los años 1741 a 1776.

Por lo que toca a las obras para el abastecimiento de agua, éstas fueron en su mayoría de piedra, Don Manuel Romero de Terreros, consigna en su libro "Los Acueductos de México", el hecho de que durante la colonia se construyeron muchos y muy sólidos acueductos en diversas ciudades del Virreinato, algunos de ellos de hermosa arquitectura y audaz concepción.

En la Ciudad de México, en tiempos del Virreinato Marqués de Montesclaros (1603-1607), se inició la construcción de una arquería de mampostería que llevaría agua al centro desde zonas altas de Chapultepec y Santa Fe. El acueducto fue terminado durante la gestión del Virrey Marqués de Guadalcazar 1620, la obra tenía el propósito de sustituir a una anterior que consistió en una especie de atarjea de construcción eficiente que daba servicio desde 1576.

Este bello acueducto tenía cerca de mil arcos después de pasar por Chapultepec, seguía el trayecto de la Verónica, la Tlaxpana y San Cosme, para terminar en la esquina de las antiguas calles de Mariscalá y Santa Isabel, detrás del actual palacio de Bellas Artes.

De esta obra dice Romero de Terreros: tenía este acueducto la particularidad de ser doble, por la parte superior corría el agua delgada de Santa Fe, y por el interior el agua de Chapultepec, ésta no era potable ni se filtraba, en la estación de lluvias solía llegar muy turbia, más tarde en 1682, el agua que venía de Santa Fe se entubó en cañerías de plomo.

Otro acueducto dice Don Manuel "fue construido en tiempos del Duque de Linares (1716-1771). Poco se sabe de él. Se le llamó de Belén porque pasaba frente al antiguo convento de ese nombre, por el que corría agua gorda de Chapultepec, desde un manantial que había dentro del Palacio de los Virreyes, se componía de 904 arcos de mampostería y ladrillos abarcaba cuatro kilómetros a lo largo de la avenida Chapultepec hasta el Salto del Agua.

Cerca del Distrito Federal, en el Estado de México, existían los acueductos de los Remedios (1775) que nunca entró en servicio, el de Xalpa o el Sitio, en Cuautitlán el de Tepoxcoco, también el de Cuautitlán y el de Guadalupe en Tlalnepantla.

El historiador Romero de Terreros apuntó en su libro que, "los antiguos molinos de trigo, así como en los batanes y en la hacienda azucarera, se dependía de la fuerza hidráulica para el movimiento de muelas y

trapiches, y en consecuencia, en muchas de estas fincas fue importante construir atarjeas a ras de tierra y elevar arcaduces, de larga extensión según el caso, para hacer llegar el agua hasta el lugar requerido".

Sería imposible, sigue diciendo el historiador, "enumerar todos los molinos e ingenios del país que contaban con acueductos para el objeto indicado, pero sería imperdonable dejar de mencionar cuando menos, los de las antiguas haciendas San José Vista Hermosa y Chiconcuac en el Estado de Morelos". Este último se compone de 120 arcos de medio punto, de más o menos cuatro metros y medio de altura por seis de longitud. Era un acueducto doble; por un atarjea se conducía agua sulfurosa y por otra agua dulce o potable, mismas que manaban de distintos manantiales: Este acueducto es uno de los más antiguos del país; data de las postrimerías del siglo XVIII.

También se erigieron acueductos en otros lugares del país. El de Morelia estaba formado por 253 arcos, surtía a 300 fuentes públicas y se alimentaba de los manantiales de Carindopas, el Moral, el Rincón y San Miguel del Monte; fue iniciado el 1785 y todavía está en pie. En Zacatecas, el acueducto llevaba agua al centro de la ciudad desde un manantial cercano llamado el Cubo que fue construido a principios del siglo XIX y prestó servicio por casi cien años completos. En Chihuahua hubo uno con seis kilómetros de extensión, que data de 1751 y llevaba agua del Río Chuviscar.

Es famoso el acueducto de Oaxaca terminado en 1739, surtía a la ciudad desde un manantial en el cerro de San Felipe y corría entre profundos barrancos. El

acueducto de Querétaro, concluido en 1739, tiene poco más de un kilometro de largo, pero su audaz diseño de arquería tuvo que ser erigido sobre una hondonada, por lo que en esa parte mide unos 23 mts. de altura. No menos importante pero no tan sólido era el acueducto del Carmen en Puebla, que surtía a la urbe desde un manantial en las afueras.

Pero no solo se construyeron acueductos en la Etapa Colonial, Veracruz y Guadalajara se vieron favorecidas por la intervención del Franciscano Fray Antonio de Buzeta, quien ideó un ingenioso sistema de abastecimiento de agua subterránea que se puso en práctica en ambas ciudades, primero en 1725 en el puerto y más tarde, en 1740, en la capital de la Nueva Galicia. El período independentista no fue pródigo en obras hidráulicas y solamente se hicieron aquellas que la naturaleza y embates obligaran a efectuar, en casi todo un siglo completo sólo se construyeron dos obras importantes y se atendió poco el crecimiento de la red de drenaje en la capital mexicana sobre las planicies lacustres que antaño albergaban a los lagos de la Gran Tenochtitlan, para la mitad del siglo XIX se produjeron una serie de inundaciones que alcanzaron un nivel de hasta tres mts. de altura.

Esto obligó a las autoridades a iniciar la construcción del gran canal de desagüe, con 47 Kilómetros de longitud y el túnel del Tequisquiac de 10 kilómetros de longitud, estas obras tardaron muchos años en ser terminadas por lo que su inauguración se llevó a cabo en 1900, además, la gran zanja llamada Trejo de Nochistengo, abierta un siglo antes, se convirtió en un peligro para la salubridad pública y se

procedió a cubrirlo cuando se decidió construir el gran canal y el nuevo túnel.

Una vez establecido el Virreinato de la Nueva España, las posesiones americanas de la Corona Española empezaron a ser regidas por una serie de ordenamientos jurídicos que casi dos siglos más tarde, en 1680, fueron agrupadas en un documento conocido históricamente como las Leyes de Indias y cuyo mérito consistió en haber conjugado todas aquellas legislaciones, cédulas reales y ordenanzas que en cerca de dos centurias, comprendidas entre fines del siglo XVI, se habían decretado para el buen gobierno de las Indias Españolas. Este conjunto de leyes contenían la experiencia de más de 800 años de legislación Ibérica en la que las Leyes de Indias eran en varios aspectos bastante detalladas y depuradas en especial en lo referente al agua y su uso.

Entre las disposiciones para dirigir la vida en el virreinato se preveía que debían de observarse las leyes y las costumbres que tenían los indígenas antiguamente para su gobierno siempre y cuando no contravinieran la soberanía española y la religión católica. Se ordenaba además que los descubridores debían de poner nombre a los ríos y masas de agua de las nuevas poblaciones fundadas.

También se hacía referencia en no ensuciar las aguas estableciendo que todas las aguas dulces y saladas y sus riberas eran de uso común y cualquiera podría hacer uso de ellas sin perjudicar los derechos de los demás. Se especificaba además la forma en que el agua había de repartirse para la irrigación de los

campos. Otras leyes regulaban los cambios de los cauces de los ríos, la formación de islas y los derechos de acceso a ellas. También se incluía la construcción de obras en las riberas, la prohibición de arrojar productos venenosos al agua, la limpieza de las cañerías, y desde luego se hacía mención a la pena por infringir dicha reglas.

Como se ha visto, las leyes en materia de aguas durante la Epoca Colonial fueron diversas y nutridas con lo que demuestra que el agua era un objeto del bien común y sujeto a estricta regulación⁽³⁾.

I.1.3.EL MEXICO INDEPENDIENTE

En el México Independiente por razones de soberanía, el agua tuvo una importancia vital dentro de la legislación, ya que en la Constitución de 1824, se mencionan aspectos relativos a la creación y apertura de canales, sus mejoras y los derechos de los Estados de la Federación que tenían sobre ellos. En la Constitución de 1936, se habla de la propiedad exclusiva de dichos canales, excepto en los casos de utilidad pública debidamente aprobados por el Congreso.

La Constitución del 12 de febrero de 1857 en el artículo 72 fracción XXII, faculta al Congreso para que dicte Leyes y Reglamentos sobre Vías Generales de Comunicación Terrestres y Marítimas, las cuales dieron origen a diversas leyes en la materia.

(3) Vicens , Vives J. Historia Social y Económica de España y América, Tomo I Editorial Vicens Bolsillo México 1974, pág. 50-63

Así por ejemplo en el Código Minero prevenía la propiedad y el uso de las aguas subterráneas que utilizaban para beneficiar a los minerales extraídos. Los Códigos Sanitarios procuraban el buen uso y mantenimiento de las cañerías y demás sistemas de desagüe, así como el aprovechamiento del agua para fincas y edificios urbanos y la necesidad de prevenir infecciones por sequía o pozos insalubres.

Al perfeccionarse las leyes emanadas de la Constitución de 1857, se precisó que las aguas y Terrenos aledaños propiedad de la Nación no eran objeto de usufructo o enajenación bajo ningún caso, salvo en los que el gobierno lo considere. Por lo tanto los ríos, lagos, lagunas, canales, playas y riberas son inalienables e imprescriptibles.

Durante el último periodo del Presidente Benito Juárez, se expidió el Código Civil de 1870, que unificó el criterio en materia de aguas declarándolas propiedad de la Nación y restando la Soberanía de las playas, puertos, las bahías, ensenadas, canales, riberas, islas, cambios de cauces y se estimulaba la forma de explotación podía concesionarse para el bien común.

Por su parte el Código Penal de 1871, tipificó los delitos en que incurrieran todos los infractores de las disposiciones de la materia.

Así se ha seguido considerando desde que se expidió la Ley sobre Aprovechamientos de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910, antecedente en el que se han basado gran parte de las Leyes que sobre la materia nos rigen todavía. Esta Ley fue reformada en diversas

ocasiones para ser cada vez más precisa y sus ordenamientos muchos de los cuales continúan hoy vigentes.

Incluso en el período posrevolucionario, la ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal, sufrió algunos cambios. Para darle al agua y a su uso el sentido colectivo que dicte el interés social, sin detrimento del privado cuando es legítimo se incluyó en la Constitución de 1917 en el artículo 27. A partir de esta moderna concepción se tomaron en cuenta los usos sobre irrigación agrícola, la generación de energía eléctrica y demás aspectos relacionados con el bienestar de la población de un país en crecimiento. (4)

I.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS NACIONALES.

Los recursos hidráulicos, requieren de una legislación que regule racionalmente el aprovechamiento del agua para asegurar un desarrollo económico y social más justo.

Por lo tanto el artículo 27 Constitucional, en sus párrafos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, y noveno, fracción I, establece que:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de

(4) Torrente, Mariano, Op. Cit. pag. 13-28.

ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que en la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás

aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...

Nuestra Constitución dispone importantes prescripciones sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, al disponer que estas corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, destacando lo estipulado en el párrafo noveno, fracción I, del reiterado artículo 27 y que a la letra reza:⁽⁵⁾

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen

(5) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994. Artículo 27

derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas ..."

El artículo 27 Constitucional, establece los aspectos materiales y formales sobre los cuales descansa la Ley de Aguas Nacionales, remitiendo al H. Congreso de la Unión desarrollar dichos principios constitucionales, mediante un instrumento moderno y acorde con la situación histórica que vive el país.

Dada la propia naturaleza jurídica de nuestra Constitución Política que la hace ser eminentemente social, estableciendo principios para que los hombres sean capaces de evolucionar socialmente.

Contempla la postura social de la Constitución, tres decisiones fundamentales:

La primera, y que ya citamos la sociedad debe prever lo necesario, a fin de permitir al hombre su evolución.

Una segunda decisión referente a los derechos sociales que sostiene que el hombre debe servirse de la economía y sus fuerzas para mejorar su condición existencial, y

La última decisión, que sostiene un principio fundamental, el considerar al territorio nacional como medio para satisfacer las necesidades del pueblo.

Ahora bien, recordemos que la propiedad originaria de tierras y aguas, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo así la propiedad privada. Es importante destacar que para que el hombre tenga propiedad privada, la Nación se lo debe permitir, pues es esta la que creo la figura jurídica para beneficio y satisfacción de las necesidades del hombre. Sobre este particular acertadamente el Lic. Urbano Farías Hernández, señala "la realidad es que el artículo 27 Constitucional tiene un sentido y razón de ser muy evidente y que deriva de su texto expreso. En 1917, a iniciativa de Venustiano Carranza, la Constitución nacionalizó las tierras y las aguas considerando a la propiedad pública como un medio y no como un fin, un medio para que la Nación cumpliera su cometido. A partir de este acto político e histórico, se sentaron las bases del México moderno. desde 1917, en México la propiedad privada ni es un derecho divino ni es un derecho natural inviolable o intocable, sino que es una creación jurídica del hombre y por lo tanto es un derecho derivado o secundario que tiene su fuente y límites dentro de la ley, que es la que lo crea como derecho. De ahí se desprende que es una propiedad

privada con función social, tesis del jurista francés León Duguit, que revolucionó el pensamiento jurídico a principios del siglo. Propiedad a la que se le pueden imponer modalidades que dicte el interés público y expropiar por causa de utilidad pública. En esto consiste el principio que se desprende del primer párrafo del artículo 27 Constitucional⁽⁶⁾

Coincidimos con la posición del Lic. Farías, puesto que la propiedad privada, efectivamente es una figura jurídica creada por el hombre a la que se le pueden imponer las modalidades que dicte el interés público.

Debemos hacer especial alusión, al párrafo quinto que nos señala cuales aguas son propiedad de la Nación, lo hace de una manera enunciativa en la que se enlistan tanto las aguas continentales ya sean superficiales o del subsuelo y las aguas de los mares territoriales, estas últimas en la extensión y condiciones que a fijado el derecho internacional.

Como se cita, resulta enunciativa la lista del párrafo quinto, puesto que se consideran aguas nacionales, además de las ya aludidas, las que corran o se depositen en bienes propiedad de la federación, independientemente de que sean del dominio público o privado dichos bienes.

(6) Farías, Hernández Urbano, Derecho Mexicano de Aguas Nacionales, Editorial Porrúa, 1993, pág 41.

No nos deben preocupar las características físico-químicas del agua, sean termales, sulfurosas, salinas, residuales, etc.

Como observamos nuestra Constitución es clara y precisa, al disponer limitantes que se dirigen en esencia a los extranjeros, para que estos si adquieren el dominio de tierras y aguas, sea precisamente con reservas de ley, esto es, se consideraran, como nacionales, el espíritu de esta prescripción tiene por objeto salvaguardar los intereses de la Nación y de su pueblo.

Derivado de lo anterior, queda en manos del poder legislativo, prever en ley lo conducente para lograr los objetivos que los párrafos cuarto, quinto y sexto, establecen sobre las aguas nacionales; aseveración que hacemos partiendo de la facultad que tiene el H. Congreso de la Unión para expedir leyes sobre el uso o aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, como mas adelante desarrollaremos.

A su vez, el artículo 89 fracción I, del ordenamiento jurídico invocado, establece como facultad del Presidente de la República, la de ejecutar leyes que expida el Poder Legislativo, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; todo lo cual proporciona los fundamentos jurídicos para la planeación y aplicación de una política hidráulica, mediante la expedición de Reglamento⁽⁷⁾.

(7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994.

I.3. LEY SOBRE IRRIGACION EN AGUAS FEDERALES (1926)

No obstante que el Constituyente de 1917, plasmó en el multitudinado artículo 27 de nuestra Carta Magna los principios sobre los cuales descansaría la forma en que los particulares accederían al uso, explotación o aprovechamiento del agua, fue hasta 1926 cuando el entonces Presidente Plutarco Elías Calles, promulgó la primera ley que desarrollaba los preceptos constitucionales sobre aguas de jurisdicción federal.

Así, el 9 de enero de 1926 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal sobre Irrigación con Aguas Federales, dispositivo legal que regulaba los aspectos vinculados a la propiedad agrícola privada y los derechos de los usuarios de aguas de jurisdicción federal, obligando a éstos a sujetarse a las modalidades que dicha ley imponía, fue una ley que en su tiempo causó gran expectativa puesto que creó una autoridad gubernamental denominada Comisión Nacional de Irrigación, órgano que dependía de la extinta Secretaría de Agricultura y Fomento. (7)

La Comisión Nacional de Irrigación quedó facultada para estudiar las posibilidades de irrigación del país y seleccionar, para su ejecución las obras que reportaran mayor beneficio, tanto financiero como intereses generales de la Nación⁽⁸⁾.

Amen de lo anterior, formulaba proyectos determinando las zonas a irrigarse, las propiedades que en ella quedaban comprendidas, la formulación de

(8) Lanz, Cárdenas, Op. Cit. Tomo II, pág. 81-86

presupuestos, entre otros, como se observa, la Comisión Nacional de Irrigación, representó un parte, aguas en la administración de las aguas de jurisdicción federal, fue lo que hoy en día es la Comisión Nacional del Agua, autoridad rectora en materia de aguas nacionales.

Como su propia naturaleza jurídica lo indica, tenía la Comisión Nacional de Irrigación, injerencia en todo el territorio nacional y por ende sobre todas las aguas de jurisdicción federal.

Una característica especial de esta ley, es que la ejecución de obras con cargo parcial o total al Gobierno Federal, se compensaba con una proporción de las tierras irrigadas.

Compensación que se hacía proporcionalmente entre los propietarios de dichas tierras.

A partir de entonces se expidieron diversas leyes y reglamentos que tendían a regular el uso, aprovechamiento y explotación de las aguas nacionales, sin embargo, es hasta el año de 1972, cuando fruto de las diversas experiencias de dichos dispositivos legales se expide la Ley Federal de Aguas, ordenamiento que recogió las riquezas de sus anteriores ordenamientos que le antecedieron. De este instrumento por su importancia se abundará más profusamente en los puntos subsecuentes. (9)

(9) Folleto Informativo, Historia de la Irrigación en México, Comisión Nacional del Agua. 1982.pág. 1 a 3.

C A P I T U L O II

EL AGUA COMO FUENTE DE VIDA

II.1 CONCEPTOS Y DEFINICIONES.

Tales de Mileto Filósofo griego del siglo V a.C., se refiere al vital líquido de la siguiente manera "El principio de todas las cosas es el agua".

El aprovechamiento y bienestar social, es el factor de producción y desarrollo de toda Sociedad el hombre primero, domina el agua para lograr el desarrollo uniforme de la sociedad en todo el contorno.

Para poder establecer un lenguaje claro en la materia, es de vital importancia establecer los principales conceptos, que sobre el particular se encuentran señalados en la Ley de Aguas Nacionales, en su artículo 3°.

Artículo 3°.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I "Aguas Nacionales": las aguas propiedad de la Nación, en los términos del párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II "Acuífero": cualquier formación geológica por la que circulan o se almacenan aguas subterráneas que puedan ser extraídas para su explotación, uso o aprovechamiento;

- III "Cauce de una corriente":** el canal natural o artificial que tiene la capacidad necesaria para que las aguas de la creciente máxima ordinaria escurran sin derramarse. Cuando las corrientes estén sujetas a desbordamiento, se considera como cauce el canal natural, mientras no se construyan obras de encauzamiento;
- IV "Cuenca hidrológica":** el territorio donde las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aún sin que desemboquen en el mar. La cuenca, conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión del recurso hidráulico;
- V "La Comisión":** La Comisión Nacional del Agua, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- VI "Normas":** las normas oficiales mexicanas expedidas por "la Comisión" en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización referidas a la conservación, seguridad y calidad en la explotación, uso, aprovechamiento y administración de las aguas nacionales y de los bienes nacionales a los que se refiere el artículo 113;
- VII "Persona Física o Moral"** los individuos, los ejidos, las comunidades, las asociaciones, las sociedades y las demás instituciones a las que la ley reconozca personalidad jurídica, con las modalidades y limitaciones que establezca la misma;

VIII "Ribera o zona federal": las fajas de diez metros de anchura contiguas al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional, medidas horizontalmente a partir del nivel de aguas máximas ordinarias. La amplitud de la ribera o zona federal será de cinco metros en los cauces con anchura no mayor de cinco metros: El nivel de aguas máximas ordinarias se calculará a partir de la creciente máxima ordinaria que será determinada por "La Comisión", de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento de esta Ley. En los ríos, estas fajas se delimitarán a partir de cien metros río arriba, contados desde la desembocadura de éstos en el mar;

IX "sistema de agua potable y alcantarillado": el conjunto de obras y acciones que permiten la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, incluyendo el saneamiento, entendiéndose como tal la conducción, tratamiento, alejamiento y descarga de las aguas residuales;

X "Uso consuntivo": el volumen de agua de una calidad determinada que se consume al llevar a cabo una actividad específica, el cual se determina como la diferencia del volumen de una calidad determinada que se extrae, menos el volumen de una calidad también determinada que se descarga, y que se señalan en el título respectivo;

XI "Uso doméstico": la utilización de los volúmenes de agua para satisfacer las necesidades de los residentes de la viviendas;

XII "Vaso de lago, laguna o estero": el depósito natural de aguas nacionales delimitado por la cota de la creciente máxima ordinaria, y

XIII " Zona de protección": la faja de terreno inmediata a las presas, estructuras hidráulicas e instalaciones conexas, cuando dichas obras sean de propiedad nacional, en la extensión que en cada caso fije "La Comisión" para su protección y adecuada operación, conservación y vigilancia, de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento de esta Ley.

II.2. TIPOS DE AGUAS.

Las Aguas Subterráneas.

En nuestro país hay numerosos acuíferos que se están salinizando, gradualmente por la sobre explotación, este efecto perjudicial amenaza la producción de importantes centros agrícolas, los cuales requieren de una urgente reglamentación para moderar la extracción de las aguas del subsuelo y restablecer el equilibrio.

En la última década la extracción de agua subterránea ha progresado a ritmo acelerado, y no así la recarga de los acuíferos que resienten la sobreexplotación, en donde más se resiente es en las zonas áridas donde la recarga es pobre. El balance hidráulico es negativo y por consiguiente se está minando el almacenamiento subterráneo; mientras que en las regiones más lluviosas y a la vez menos desarrolladas se pierde por la falta de infraestructura en esas zonas y desaprovechándose el vital líquido.

Esto viene a encarecer en zonas áridas la suministración de agua subterránea, porque cada vez es más costoso la perforación y a su vez el agua es de menos calidad o salina.

Las aguas superficiales a la vez su cuidado debe vigilarse más a fondo ya que éstas cada día se encuentran más contaminadas por las industrias y las ciudades, es decir, que la contaminación de nuestros ríos, arroyos y manantiales se debe de cuidar más ejerciendo vigilancia prácticamente en todo el territorio donde haya ríos, esto implica que la ley debe ser más severa y ejercer el acto de autoridad contra los que contaminen y debe de obligárseles a pagar por descontaminar y así estar en condiciones de dar agua de buena calidad a los usuarios aguas abajo.

De lo anterior, y a manera de ilustración tenemos el fundamento legal en lo establecido en la Ley de Aguas Nacionales, encontrándose plasmado en los artículos del 17 al 19.

El numeral 17, se refiere a la libre explotación uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por medios manuales para uso doméstico y de abrevadero, sin que haya alteración de la calidad y cantidad en su caudal de conformidad a su Reglamento, y no se requiere de concesión para la explotación de las aguas marinas sin perjuicio de lo dispuesto en los ordenamientos de la Ley Minera y demás disposiciones legales.

Por lo que se refiere al artículo 18, respecto al alumbramiento libre de las obras artificiales con excepción de cuando el Ejecutivo Federal por causa de

interés público, reglamente la extracción o se establezcan zonas de veda o reserva, independientemente de lo anterior, causará contribuciones fiscales todo alumbramiento y deberán inscribirse en el Registro Público de Derechos de Agua.

El 19 dispone que cuando se den los supuestos del artículos 38 de la misma Ley, será de interés público el control y utilización de las aguas del subsuelo, y las que hayan sido libremente alumbradas, de conformidad a las disposiciones del Ejecutivo, que dicte en términos de la citada Ley, es de observarse, que el objeto del multicitado ordenamiento, es la regulación del uso o aprovechamiento del vital líquido para la preservación de su calidad y cantidad, y así lograr su desarrollo integral sustentable.⁽¹⁰⁾

II.3. OPERACION Y APROVECHAMIENTO HIDRAULICO.

El artículo 8° de la Ley de Aguas Nacionales dispone que son atribuciones del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos:

I.- Proponer al Ejecutivo Federal la política hidráulica del país;

II.- Fungir como Presidente del Consejo Técnico de "la Comisión"; y

III.- Las que en materia hidráulica le asignen específicamente las disposiciones legales.

⁽¹⁰⁾ Ley de Aguas Nacionales, Comisión Nacional del agua, 1992, art. 7 a 20.

La Ley considera que el Organismo Desconcentrado, debe tener autonomía técnica y administrativa y con ésta la financiera, aunque no tenga personalidad jurídica ni patrimonio propio, pues comparte las del Estado.

El artículo 9° de la Ley en cita, se refiere a las atribuciones de la Comisión Nacional del Agua y que entre otras se numeran las siguientes referentes a este subtítulo.

La Comisión Nacional del Agua funge como regulador de las obras de Infraestructura Hidráulica y de la distribución adecuada de las aguas nacionales en sus diversos usos.

Asimismo, tiene encomendado para el desarrollo y debido cumplimiento de sus metas, el establecimiento de la política hidráulica y el mantener el programa nacional en este rubro, de igual forma para orientar adecuadamente estos recursos, tiene encomendado fijar los criterios y lineamientos que permitan dar unidad y congruencia a los programas de acciones del Gobierno Federal en materia de Agua y para ello, se establece y propone bases para coordinar las acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñen funciones en esta materia, cuidando específicamente que tanto la administración como la regulación de los recursos hidráulicos se realicen dentro del marco legal correspondiente a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, igualmente la Comisión Nacional del Agua programa, realiza, estudia, construye, opera y conserva obras hidráulicas y acciones encaminadas a efectuar el aprovechamiento

integral del agua, permitiendo con ello el desarrollo de la infraestructura y los servicios hidráulicos del país.

En la Ley de Aguas Nacionales se encuentran señaladas en sus preceptos el tipo tanto de operación y aprovechamiento que se tiene en la materia que nos ocupa.

Art. 20.- La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se realizara mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "La Comisión", de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley y su Reglamento.

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, se podrá realizar, mediante asignación otorgada por " La Comisión".

La asignación de agua a que se refiere el párrafo anterior se registrá por las mismas disposiciones que se aplican a las concesiones, y el asignatario se considerará concesionario para efectos de la presente ley.

Este artículo se refiere a que las aguas nacionales no pueden ser apropiadas por particulares, porque tienen el carácter de bienes nacionales y son inalienables e imprescriptibles y los particulares solo pueden acceder a ellos por la figura jurídica de la

concesión para poder explotar, usar o aprovechar el vital líquido.

Art. 21.- La solicitud de concesión deberá contener:

I.- Nombre y domicilio del solicitante;

II.- Cuenca, región y localidad a que se refiere la solicitud;

III.- El punto de extracción de las aguas nacionales que se soliciten;

IV.- El volumen de consumo requerido;

V.- El uso inicial que se le dará al agua sin perjuicio de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 25;

VI.- El punto de descarga con las condiciones de cantidad y calidad;

VII.- El proyecto de la obra a realizar o las características de las obras existentes para su extracción y aprovechamiento, así como las respectivas para la descarga; y

VIII.- El plazo por el que solicita la concesión.

Estos son requisitos mínimos que debe llenar el concesionario y la autoridad, debe tener cuidado al autorizar la solicitud, además de revisar el uso para el que se autorizó.

Art. 22.- "La Comisión", deberá contestar las solicitudes dentro de un plazo que no excederá de noventa días hábiles desde su fecha de presentación y estando debidamente integrado el expediente.

El otorgamiento de una concesión o asignación se sujetará a lo dispuesto por esta ley y su reglamento y tomará en cuenta la disponibilidad del agua conforme a la programación hidráulica, los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua y el Registro a que se refiere el Capítulo IV de este Título, así como las vedas y reservas existentes.

En el otorgamiento de las concesiones se observará lo siguiente:

- I.- "La Comisión" podrá reservar para concesionar ciertas aguas por medio de concurso, cuando se prevea la concurrencia de varios interesados;
- II.- Cuando no se reserven las aguas en los términos de la fracción anterior, "La Comisión" podrá otorgar la concesión a quien la solicite en primer lugar. Si distintos solicitantes concurrieran simultáneamente, "La Comisión" podrá proceder a seleccionar la solicitud que ofrezca los mejores términos y condiciones.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, "La Comisión" publicará la disponibilidad de aguas nacionales en los términos del reglamento por cuenca, región o localidad.

Este precepto es innovador dentro de la Ley ya que impone a la autoridad que debe contestar en 90 días hábiles ya sea en forma positiva ó negativa, además prevé el concurso de las aguas nacionales.

Art. 23- El título de concesión que otorgue "La Comisión", deberá contener por lo menos los mismos datos que se señalen en el artículo 21.

En el correspondiente título de concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales superficiales, se autorizará además el proyecto de la obras necesarias que pudieran afectar el régimen hidráulico o hidrológico de los cauces o vasos de propiedad nacional o de las zonas federales correspondientes, y también, de haberse solicitado, la explotación, uso o aprovechamiento de dichos cauces, vasos o zonas.

Este artículo prevé la modernidad, pudiendo el concesionario en el mismo acto solicitar la concesión de agua, de zona federal y de la obra hidráulica.

Art. 24.- El término de la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales no será menor de cinco ni mayor de cincuenta años.

Tales concesiones o asignaciones en los términos del artículo 22, se prorrogarán por igual término por el que se hubieren otorgado si sus titulares no incurrieren en las causales de terminación previstas en la presente ley y lo soliciten dentro de los cinco años previstos al término de su vigencia.

En tanto se resuelvan las solicitudes de prórroga de concesión o asignación, continuarán en vigor los títulos con respecto a los cuales se formulen.

Con este Artículo se trata de dar seguridad y certeza jurídica para atraer a la inversión privada y poder ser prorrogada.

Art. 25.- Una vez otorgado el título de concesión o asignación, el concesionario o asignatario tendrá el derecho de explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales durante el término de la concesión o asignación, conforme a lo dispuesto en esta ley y su reglamento.

El concesionario o asignatario, cuando no se altere el uso consuntivo establecido en el título correspondiente, podrá cambiar el uso de agua concesionada o asignada, debiendo dar aviso a "La Comisión" para efectos de actualizar o modificar el permiso de descarga respectivo y actualizar en lo conducente el Registro Público de Derechos de Agua. En caso contrario, requerirá de autorización previa de "La Comisión".

El derecho del concesionario o asignatario sólo podrá ser afectado por causas establecidas en la presente ley, debidamente fundadas y motivadas.

Con este precepto, la autoridad cumple a los concesionarios y asignatarios con el principio de legalidad y audiencia, ya que este puede cambiar el uso del agua, debiendo dar aviso a la misma, para actualizar o modificar el permiso de descarga

inscribiéndole en el Registro Público de Derechos de Agua.

Art. 26.- Se suspenderá la concesión o asignación para el uso o aprovechamiento de aguas nacionales, independientemente de la aplicación de las sanciones que procedan, cuando:

I. El concesionario o asignatario no cubra los pagos que conforme a la ley debe efectuar por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas o por los servicios de suministro de las mismas, hasta que regularice tal situación;

II. El concesionario o asignatario no permita que se efectúe la inspección, la medición o verificación sobre los recursos e infraestructura hidráulica concesionada o asignada, hasta que regularice tal situación; y

III. El concesionario o asignatario no cumpla con el título de concesión o asignación, por causas comprobadas imputables al mismo, hasta que regularice tal situación.

En todo caso, se otorgará al concesionario o asignatario un plazo de quince días hábiles para que regularice su situación, antes de aplicar la suspensión respectiva.

Este precepto tiene por objeto el de prevenir y no el de remediar, ya que anteriormente se lesionaban intereses, hoy en día cuando existe la presunción de

alguna falta, la autoridad prevé la suspensión antes de revocar la concesión o asignación.

Art. 27.- La concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales sólo podrá terminar por:

I. Vencimiento del plazo establecido en el título, excepto cuando se hubiere prorrogado en los términos del artículo 24, o renuncia del titular;

II. Revocación por incumplimiento, en los siguientes casos:

a). Disponer del agua en volúmenes mayores que los autorizados, cuando por la misma causa el beneficiario haya sido suspendido en su derecho con anterioridad;

b) Dejar de pagar las contribuciones o aprovechamientos que establezca la legislación fiscal por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales o por los servicios de suministro de las mismas, cuando por la misma causa el beneficiario haya sido suspendido en su derecho con anterioridad;

c) No ejecutar las obras y trabajos autorizados para el aprovechamiento de aguas y control de su calidad, en los términos y condiciones que señala esta ley y su reglamento;

d) Transmitir los derechos del título en contravención a lo dispuesto en esta ley; o

e) Incumplir con lo dispuesto en la ley respecto de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales o preservación y control de su calidad, cuando por la misma causa al infractor se le hubiere aplicado con anterioridad sanción mediante resolución que quede firme, conforme a las fracciones II y III del artículo 120.

III.- Caducidad declarada por la "La Comisión", cuando se deje de explotar, usar o aprovechar aguas nacionales durante tres años consecutivos;

IV .- Rescate de la Concesión o asignación por causa de utilidad pública o interés público, mediante pago de indemnización cuyo monto será fijado por peritos, en los términos previstos para la concesión en la Ley General de Bienes Nacionales; o

V .- Resolución Judicial.

En este contexto nuestra legislación vigente en materia de aguas, concibe a la concesión, como el acto que realiza la administración pública mediante el cual confiere a particulares la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad de la Nación bajo el régimen de estricto derecho público, en el que se señalan determinadas cargas u obligaciones a los concesionarios o asignatarios y establecen los derechos que le corresponden a la administración pública sobre los bienes nacionales.

Asimismo, como regla general se establece igualmente, que las concesiones y asignaciones tendrán una duración que no será menor de cinco años ni mayor

de cincuenta prorrogándose éstas por igual término al que se hubieran otorgado, siempre y cuando sus titulares no incurran en las causales de terminación que señala la Ley y lo soliciten dentro de los cinco años previos al término de su vigencia. Cabe señalar que la implantación del plazo mínimo de vigencia, significa un avance respecto de la derogada Ley Federal de Aguas que no lo contemplaba, ya que en este tiempo la autoridad puede revocar la concesión o asignación si no se le da el debido mantenimiento y poder darlo a otras personas, que le den el mismo trato y poder así conservar las obras concesionadas en buen estado. (11)

II.4 PERSPECTIVAS PARA LA PLANEACION Y CONTROL.

El agua es un recurso indispensable y crucial para el desarrollo del país a mediano y largo plazo, el cual hasta la fecha hemos aprovechado en forma irracional, sino no se realizan medidas a fondo para corregir esta situación, la escasez de este vital líquido no solo será el freno del progreso si no una amenaza a la salud de todos los mexicanos.

La política de desarrollo de mediano plazo tiene como columna vertebral el uso racional del agua, los retos son de cobertura del servicio, reforzar la calidad del suministro existente y orientar los asentamientos humanos e industriales hacia zonas de abundancia relativa de este líquido vital.

En la agricultura se estimulará el uso de sistemas modernos de riego, que promueven el ahorro del líquido,

(11) Ley de Aguas Nacionales artículos 20-27.

lo que a su vez se traducirá en menores costos de energía eléctrica en el bombeo, por lo que se refiere al agua subterránea, en el medio rural se fomenta el desarrollo de la infraestructura con la participación de las comunidades, procurando el uso de la tecnología y el empleo intensivo de la mano de obra local, fomentándose la participación social y privada, responsabilizándose de la operación, conservación y mantenimiento de la obra hidráulica, por esto es que los distrito de riego demandan este servicio, para que sean administrados por los usuarios y entregados a los mismos.

De esta Forma el Estado deja de ser un barril sin fondo, ya que la administración de éstos esta a cargo de los usuarios para que sean sanamente administrados por los usuarios.

Al presente punto se hará alusión a lo establecido por la Ley de Aguas Nacionales:

Art. 29.- Los concesionarios o asignatarios tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Ejecutar las obras y trabajos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas en los términos y condiciones que establece esta Ley y su Reglamento, y comprobar su ejecución para prevenir efectos negativos a terceros o al desarrollo hidráulico de las fuentes de abastecimiento o de la cuenca.
- II. Cubrir los pagos que les correspondan de acuerdo con lo establecido en la legislación fiscal vigente y en las demás disposiciones aplicables;

- III. Sujetarse a las disposiciones generales y normas en materia de seguridad hidráulica y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;
- IV. Operar, mantener y conservar las obras que sean necesarias para la estabilidad y seguridad de presas, control de avenidas y otras que de acuerdo a las normas se requieran para seguridad hidráulica;
- V. Permitir al personal de "La Comisión" la inspección de las obras hidráulicas utilizadas para explotar, usar y aprovechar las aguas nacionales, incluyendo la perforación y alumbramiento de aguas del subsuelo, y permitir la lectura y verificación del funcionamiento de los medidores y las demás actividades que se requieran para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.
- VI. Proporcionar la información y documentos que les solicite "La Comisión" para verificar el cumplimiento de las condiciones contenidas en esta Ley y en los títulos de concesión, asignación o permiso a que se refiere la presente ley;
- VII. Cumplir con los requisitos de uso eficiente del agua y realizar su reuso en los términos de las normas oficiales y de las condiciones particulares que al efecto se emitan; y
- VIII. Cumplir con las demás obligaciones establecidas en esta Ley y su reglamento.

En la misma Ley se contempla como funciona el Registro Público de Derechos de Agua.

REGISTRO PUBLICO DE DERECHOS DE AGUA

El Registro Público de Derechos de Agua, es un Organismo de la Comisión Nacional del Agua, que tiene a su cargo el inscribir los títulos de concesión, de asignación y los permisos a que se refiere la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, así como las prórrogas de las mismas, su suspensión, terminación y los actos y contratos relativos a la transmisión total o parcial de su titularidad.

Este a su vez es público, porque permite la consulta de todas las personas de sus registros y expedir las certificaciones que se le soliciten por cualquier persona.

Además de la publicidad el registro, da legitimación a los actos a través de la fe pública registral y es medio de prueba, siendo importante que la inscripción la haga la autoridad, cuando ella es a que efectúe los actos, lo cual simplifica trámites.

Los beneficios que se esperan con el registro son varios, ya que permite que todos y no solo la autoridad conozcan el estado que guarde el aprovechamiento, y facilita la programación hidráulica y la asignación de los recursos; ya que es un instrumento que estará disponible, para que sean los propios usuarios quienes defiendan sus derechos.

Los efectos del registro son declarativos y no constitutivos, toda vez que el acto de otorgamiento de un título, sus modificaciones o modalidades y sus transmisiones son válidas a partir de que se realizaron, lo único que hace el registro es el de darle efectos frente a terceros, si los actos no se registran, vale únicamente entre las partes que intervienen y no frente a terceros.

El registro no constituye o crea derechos, si no que para registrarse se requiere que previamente se haya constituido o creado el derecho, el efecto declarativo se da cuando se hace la inscripción en los libros o folios oficiales, por la persona que ha sido nombrada para el ejercicio de la fe registral.

El registrador puede expedir certificados formales del contenido que aparece en el registro.

En la certificación, da fe de los actos o constancias inscritas o de que no existen, así como de su contenido, esto es parte de la publicidad, objeto del registro.

El hecho de que sea declarativo no quiere decir que sea optativo, sino que la Ley exige que la inscripción sea obligatoria, es decir, que tiene carácter de obligatoria y naturaleza declarativa de las inscripciones que son los principios rectores del nuevo registro.

A mayor ilustración a continuación haré mención a los artículos de la Ley que se refieren a los artículos

de la Ley que se relacionan con el citado Registro Público de Derechos de Agua.

Art. 30.- "La Comisión" llevará el Registro Público de Derechos de Agua, en el que deberán inscribirse los títulos de concesión, de asignación y los permisos a que se refiere la presente ley, así como las prórrogas de las mismas, su suspensión, terminación y los actos y contratos relativos a la transmisión total o parcial de su titularidad.

Los actos que efectúe "La Comisión" se inscribirán de oficio; los relativos a la transmisión total o parcial de los títulos, así como los cambios que se efectúen en sus características o titularidad, se inscribirán a petición de parte interesada, por orden de presentación y cuando se satisfagan los requisitos que establezca el reglamento de la presente Ley.

Art. 31.- Las constancias de su inscripción en el Registro serán medios de prueba de la existencia, de la titularidad y de la situación de los títulos respectivos, y la inscripción será condición para que la transmisión de la titularidad de los títulos surta sus efectos legales ante terceros y ante "La Comisión".

Toda persona podrá consultar el Registro Público de Derechos de Agua y solicitar a su costa certificaciones de las inscripciones y documentos que dieron lugar a las mismas, así como sobre la inexistencia de un registro o de una inscripción posterior en relación con una determinada.

El Registro Público de Derechos de Agua podrá modificar o rectificar una inscripción cuando sea solicitada por el afectado, se acredite la existencia de la omisión o del error y no se perjudiquen derechos de terceros o medie consentimiento de parte legítima en forma auténtica. Las reclamaciones por negativa, rectificación, modificación y cancelación de inscripciones que perjudiquen a terceros, así como las que se refieran a nulidad de éstas, se resolverán por la "La Comisión" en los términos del reglamento.

"La Comisión" proveerá lo necesario para el respeto de los derechos inscritos en el Registro.

El Registro se organizara y funcionará en los términos del reglamento de la presente ley.

Art. 32.- En el Registro Público de Derechos de agua se llevará igualmente el registro nacional permanente, por zonas o regiones, de las obras de alumbramiento y de los brotes de agua del subsuelo, para conocer el comportamiento de los acuíferos y, en su caso, regular su explotación, uso o aprovechamiento.

"La Comisión" solicitará los datos a los propietarios de las tierras, independientemente de que éstas se localicen dentro o fuera de una zona reglamentada o de veda. Los propietarios estarán obligados a proporcionar esta información y la relativa a las obras de perforación o alumbramiento que hayan efectuado.

La institución del registro público de derechos de agua en el cuerpo de la ley, constituye una verdadera

innovación, pues en él se inscribirán los títulos de concesión, asignación, permisos y demás actos jurídicos relacionados con los mismos y podrá expedir certificaciones sobre su contenido, salvaguardando los derechos de terceros, lo cual proporciona certidumbre jurídica al usuario al poder conocer de antemano quienes poseen un título de concesión, volumen, lugar de extracción y disponibilidad del recurso. (12)

TRANSMISION DE TITULOS

Art. 33.- Los títulos de concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, para su transmisión se sujetaran a lo siguiente.

I. En el caso de simple cambio de titular, cuando no se modifiquen las características del título de concesión, procederá la transmisión mediante un simple aviso de inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua; y

II. En el caso de que, conforme al reglamento de esta ley, se puedan afectar los derechos de terceros o se puedan alterar o modificar las condiciones hidrológicas o ecológicas de las respectivas cuencas o acuíferos, se requerirá autorización previa de "La Comisión", la cual podrá, en su caso, otorgarla, negarla o instruir los términos y condiciones bajo las cuales se otorga la autorización solicitada.

(12) Farías Hernández, Urbano, Op.Cit.pág. 102.

En este precepto la ley prevé lo que se ha llamado el mercado de derechos de agua, este es uno de los instrumentos para que conforme a la regulación y vigilancia de la autoridad, se pueda hacer una mejor asignación de los recursos y un uso mas eficiente del líquido en ciertas localidades, zonas, regiones o cuencas, es un mercado necesariamente regulado, dado que siempre hay afectaciones a terceros y a la calidad del agua.

Aquí la autoridad debe regular para prevenir los efectos negativos de la especulación, o la concentración que va en contra del interés público y del interés general.

La transferencia de derechos es una necesidad en el mismo uso, por ejemplo, en la venta que hace un productor rural a otro de una finca con un pozo; o bien entre diversos usos, la Ley prevé que se requiere de:

- A).- Autorización previa y expresa de la autoridad;
- B).- Se puede considerar otorgada la autorización, sin mayor trámite, con una simple inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua;
- C).- Se considera autorizada por la autoridad con un simple aviso de inscripción al Registro de Derechos de Agua, cuando la transmisión implique solo cambio de titular, siempre y cuando no se modifiquen las características del título de concesión.

Art. 34.- "La Comisión", en los términos del reglamento y mediante acuerdos de carácter regional,

por cuenca, Entidad federativa, zona o localidad, autorizará que se puedan efectuar las transmisiones de los títulos respectivos, dentro de una misma cuenca o acuífero, sin mayor trámite que su inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua.

Los acuerdos a que se refiere este artículo deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

En los casos de transmisión de títulos a que se refiere el presente artículo, la solicitud de inscripción se deberá efectuar dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la celebración del acto o contrato de transmisión. Tan pronto se presente la solicitud, en los términos del reglamento, surtirá efectos la transmisión de derechos frente a "La Comisión" y se deberá proceder a su inmediata inscripción, para que los produzca frente a terceros.

Con respecto a este artículo, podemos observar que en el mismo se trata de simplificar los trámites ya que prevé la posibilidad de que la autorización otorgada por la persona facultada para ello, es decir, para las transmisiones de derechos de agua, se puedan llevar a cabo a través de acuerdos de carácter general y sin mayor trámite que su inscripción en el Registro, y que surte sus efectos frente a la autoridad al momento que se presenta la solicitud.

Art. 35.- La transmisión de los derechos para explotar, usar o aprovechar aguas del subsuelo en zonas de veda o reglamentadas, se convendrá conjuntamente con

la transmisión de la propiedad de los terrenos respectivos.

Si se desea efectuar la transmisión por separado, se podrá realizar en la forma y términos previstos en el reglamento de la presente ley. En todo caso, existirá responsabilidad solidaria entre quien transmite y quien adquiere los derechos, para sufragar los gastos que ocasione la clausura del pozo que no se utilizará.

Este numeral une tierra y agua, sobre todo en aguas del subsuelo, y solo por excepción pueden ser manejados por separado.

Art. 36.- Cuando se transmita la titularidad de una concesión o asignación, el adquirente se subrogará en los derechos y obligaciones de la misma.

Art. 37.- Serán nulas y no producirán ningún efecto las transmisiones que se efectúen en contravención a lo dispuesto en la presente ley, independientemente de la revocación a la que se refiere el artículo 27, fracción II inciso d).

Aquí por disposición de la ley se da la subrogación de derechos y delegaciones entre quien transmite y adquiere derechos de aguas.

Otro aspecto importante es la transmisión de títulos entre usuarios y el cambio de usos que no se contemplaba en la Ley anterior y que ahora, con su inclusión en la vigente, permitirá el mercado de los derechos de agua dando mayor seguridad jurídica a los

usuarios. se contempla la intervención de la autoridad únicamente en aquellos casos que la propia Ley señala.

Este artículo se refiere a la nulidad de pleno derecho, esto opera por disposición de la Ley, aunque se declare por los tribunales como implica, violación a una norma de derecho público, por ministerio de ley no produce ningún efecto o consecuencia.

Es así, que se pueden distinguir dos situaciones, en el caso de transmisiones, que nos permiten que en ocasiones el registro tenga efectos declarativos y otras veces tenga efectos constitutivos, declarativos cuando la transmisión de derecho de agua se efectúo previa aprobación de la autoridad hidráulica.

Constitutivos cuando la transmisión no requiere aprobación previa de la autoridad, pero sí esta condicionada a su inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua.⁽¹³⁾

Por lo que se refiere a la zona federal, esta se mide a partir del nivel de aguas máximas ordinarias, pudiendo comprender una faja de 10 metros o de 5, en los casos en que la anchura del cauce sea menor de esa extensión, en términos del artículo 3° fracción VIII de la Ley de Aguas Nacionales.

Un caso de excepción, es el relativo a la zona federal de los ríos que desembocan en el mar, la cual, dentro de los 100 metros río arriba a parte de la desembocadura, comprenderá una faja de 20 metros. según el artículo 49 fracción I de la Ley General de Bienes Nacionales (LEY DE BIENES NACIONALES)

(13) Op. Cit. artículos 33-37

C A P I T U L O I I I

LEGISLACION ACTUAL DE LAS AGUAS NACIONALES

III.1. EVOLUCION DE LA LEGISLACION EN MATERIA HIDRAULICA.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no solo fundó la propiedad originaria del Estado sobre las tierras del territorio nacional, sino también sobre las aguas. El párrafo quinto que señaló cuales son las aguas de propiedad nacional fue modificado por decreto el 15 de enero de 1945 (D.O.F., abril 21, 1945). Los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, fracción I del citado artículo constitucional se adicionaron mediante decreto del 6 de enero de 1960.

A partir de la Constitución Federal de 1917 podemos seguir la evolución legislativa y fáctica de los recursos hidráulicos, con el análisis de los siguientes documentos:

Decreto del 6 de julio de 1917 que estableció la renta federal sobre el aprovechamiento de las aguas públicas.

Decreto del 11 de junio de 1921 que reformó al anteriormente citado.

Decreto del 1° de noviembre de 1923 que estableció el derecho preferente de los ejidos para el aprovechamiento de aguas federales.

Ley sobre Irrigación con aguas federales expedida el 4 de enero de 1926.

Decreto del 28 de enero de 1926 que autorizó a la Comisión Nacional de Irrigación para adquirir y administrar obras. Acuerdo del 4 de marzo de 1926 que exceptuó de derechos los efectos para obras de irrigación.

Decreto del 4 de junio de 1926 que declaró de utilidad pública la construcción de obras de irrigación.

Circulares números 338-g-j del 24 de junio de 1929 expedida por la Comisión Nacional Agraria sobre aprovechamientos de aguas, y la 339-g-j sobre dotaciones de aguas.

Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 6 de agosto de 1919 que derogó la del 14 de diciembre de 1910.

Acuerdo del 6 de julio de 1934 que dio preferencia a los ejidatarios lugareños para el aprovechamiento de aguas federales.

Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 30 de agosto de 1934 (D.O.F., agosto 31, 1934) que derogó la Ley del 6 de agosto de 1929, esta Ley de Aguas de Propiedad Nacional, en su artículo 21 fracción IV señaló el orden de preferencia en que debía entrar el riego de terrenos. El artículo 120 creó la Procuraduría de Aguas para asesorar y representar a los campesinos de escasos recursos y agricultores en pequeño.

Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 24 de marzo de 1936 (D.O.F. abril 21, 1936). El artículo 178 de este Reglamento de la Ley de Aguas, del 24 de marzo de 1936, dispuso que "El Departamento Agrario comunicara a la Secretaría las resoluciones que dicte sobre las modificaciones o reducciones de aprovechamientos que haga en cumplimiento de las Leyes Agrarias y se registrarán por las disposiciones de la materia". El artículo 120 señaló los representantes de los grupos de usuarios que formarán las Juntas de Aguas; y el 228 y siguientes, los requisitos para que funcionaran las Sociedades de Usuarios.

Decreto del 8 de abril de 1938 que dio preferencia a los ejidatarios para utilizar los cauces o vasos de propiedad nacional.

El 21 de febrero de 1939 (D.O.F., del 15 de marzo del mismo año) mediante Decreto se declaró de utilidad pública la creación de distritos nacionales de riego.

El 9 de septiembre de 1939 (D.O.F., del 7 de octubre del mismo año) se establecieron las nuevas bases, mediante Decreto, para el otorgamiento de permisos de explotación agrícola en terrenos de zonas federales y aguas de propiedad nacional.

El 14 de enero de 1941 se expidió el Reglamento General para los servicios de conservación y operación de las obras y distribución de las aguas en los distritos de riego, administración en fideicomiso por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., expedido por la Secretaría de Agricultura.

El 30 de noviembre de 1941 (D.O.F., del 12 de diciembre del mismo año) por Decreto Presidencial se retiraron al Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., la administración de los sistemas nacionales de riego, que el gobierno federal había puesto a su cuidado.

Decreto expedido el 30 de noviembre de 1944 (D.O.F., diciembre 30, 1944), por el cual se retiraron del Banco Nacional de Crédito Agrícola los Distritos de Riego.

El 2 de octubre de 1945 (D.O.F., 13 de julio de 1946) se expidió la Ley de Aguas de Propiedad Nacional.

Ley de Conservación de Suelos y Aguas del 31 de diciembre de 1945 (D.O.F., julio 6, de 1946) (D.O.F., diciembre 31, 1946), que derogó la del 4 de enero de 1926 y declaró de utilidad pública la construcción de obras hidráulicas, la eliminación de aguas sales y perjudiciales para la agricultura, la protección de tierras de cultivo y la operación en distrito de riego (arts. 1 y 2). Los proyectos de obras hidráulicas los conocerían tanto la Secretaría de Agricultura, como del Departamento de Asuntos Agrarios, éste para que se abstuviera de resolver dotaciones en trámite, hasta que oyera el parecer de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (art. 5). Para cada distrito de riego se formulaba un Reglamento de distribución de aguas (art. 32) para que todos los usuarios pagaran en efectivo las cuotas (art. 34), la planeación, organización y dirección de la explotación agrícola en estos distritos quedó a cargo de la Secretaría de Agricultura (arts. 31, 36 y 38), con la cooperación de la de Recursos Hidráulicos. Las extensiones máximas de

la pequeña propiedad se observaron más rigurosamente (arts. 20 y 21) y las ejidales pudieron relocalizarse (art. 26). Se supone que los artículos 26 y 27 que destinaban el excedente de tierras en estos distritos de riego a la colonización, se interpretaron en el sentido de que se destinarían a nuevos Centros de Población Agrícola Ejidal.

El 30 de diciembre de 1947, (D.O.F. del 3 de enero de 1948) se dictó la ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional en materia de aguas.

El 28 de febrero de 1951, mediante acuerdo presidencial, la operación y conservación de las obras en los distritos de riego y la distribución de las aguas en los mismos, pasaron a depender de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

El 27 de junio de 1951, (D.O.F., del 21 de agosto del mismo año) se creó la Comisión del Río Fuerte.

El 27 de junio de 1951, (D.O.F. del 29 de agosto del mismo año) se creó la Comisión del Río Grijalva.

El 31 de diciembre de 1951, (D.O.F., del 5 de enero de 1952), mediante decreto se reformó el artículo 6°, de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional.

El 2 de enero de 1953, (D.O.F., del 7 del mismo mes y año) mediante acuerdo se crearon los Comités directivos en cada uno de los Distritos Nacionales de Riego.

El 24 de julio de 1953, se expidió el reglamento al acuerdo del 2 de enero de 1953 que creó los Comités directivos en los Distritos de Riego.

El 3 de marzo de 1955, mediante acuerdo presidencial se creó el control fiscal de la operación de los distritos nacionales de riego.

El 15 de diciembre de 1956, (D.O.F., del 29 del mismo mes y año) se expidió la Ley de cooperación para dotación de agua potable a los Municipios.

El 29 de diciembre de 1956, (D.O.F., del 29 del mismo mes y año) apareció la Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional en materia de aguas del subsuelo.

El 31 de agosto de 1957, (D.O.F., 26 de septiembre del mismo año) se expidió el Reglamento de la Ley de cooperación para dotar de agua potable a los Municipios.

El 30 de diciembre de 1957 (D.,O.F., 27 de febrero de 1958) apareció el Reglamento de la Ley Reglamentaria del párrafo Quinto del artículo 27 Constitucional, en materia de aguas del subsuelo.

La Ley de Secretarías de Estado del 23 de diciembre de 1958, en su artículo 12, facultó a la Secretaría de Recursos Hidráulicos (que substituyó a la antigua Comisión Nacional de Irrigación desde el 31 de diciembre de 1946) a intervenir con la coordinación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de asuntos Agrarios, en todo lo relativo

a trabajos de hidrología de cuencas, cauces, alvéolos de aguas nacionales, conservación de corrientes, lagos, lagunas, cuencas alimentadoras y obras de corrección torrencial, así como la organización en el manejo de los sistemas nacionales de riego.

El 6 de enero de 1960, (D.O.F., del 20 de enero del mismo año) se reformó el artículo 27 constitucional en sus párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, en materia de recursos naturales y aguas nacionales.

El 18 de octubre de 1969, (D.O.F., del 11 de noviembre del mismo año) se creó la Comisión del Río Balsas, mediante Decreto.

El 29 de enero de 1963, (D.O.F., del 14 de marzo del mismo año) se expidió el Reglamento para la explotación de Aguas Subterráneas en la zonas vedadas de la Costa de Hermosillo, Son.

El 13 de febrero de 1967, mediante Decreto, se reformó el art. 66 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del art. 27 Constitucional en materia de Aguas del Subsuelo.

El 18 de febrero de febrero de 1971, (D.O.F., del 23 de abril del mismo año) se creó la Comisión para el Aprovechamiento de las Aguas Salinas.

Gran parte de la Legislación anteriormente citada quedó derogada por la Ley Federal de Aguas del 30 de diciembre de 1971, (D.O.F., enero 11, 1972); concretamente, quedaron derogadas la Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 30 de diciembre de 1946; la Ley

Federal de Ingeniería Sanitaria del 30 de diciembre de 1947; la Ley de Cooperación para dotación de agua potable a los municipios, del 15 de diciembre de 1956; y la Ley Reglamentaria del Párrafo 5° del artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, del 29 de diciembre de 1956.

Los artículos 5° y 6° de la Ley Federal de Aguas de 1971, definieron cuales son las aguas Propiedad del Estado; el art. 1°, estableció la prelación en el uso de las aguas señalando sucesivamente los servicios domésticos, públicos urbanos, abrevaderos de ganado, de riego agrícola, ejidales y comunales, de propiedad privada y al último, los industriales; el art. 56 dispuso que "nadie podrá tener derecho al servicio de riego en uno o más nuevos distritos, si ya es propietario o poseedor de 20 o más hectáreas de riego, en cualquier lugar de la República", precepto que sentó un serio precedente para la realización del artículo anteriormente citado en cuanto busca una mejor distribución del recurso agua.

Esta exposición debe proseguirse reseñando las reformas que a la fecha ha tenido esta Ley Federal de Aguas de 1971 y que son las siguientes: el 21 de diciembre de 1974 (D.O.F., diciembre 23, 1974), se expidió un Decreto que reformó los artículos 17 fracción 6°, 20, 21, 28 y 180 fracción 2° de la Ley Federal de Aguas de 1971, que suprimió la mención a los territorios federales.

El 3 de septiembre de 1975, (D.O.F., diciembre 3, 1975) se expidió el Reglamento del art. 124 de la Ley Federal de Aguas de 1971, fecha a partir de la cual

sólo se tramitarán concesiones de aguas para riego sobre extensiones que no excedan de 20 hectáreas.

Después de citar las modificaciones que ha tenido esta Ley, pasaremos a indicar algunos Ordenamientos de carácter administrativo con los cuales puede relacionarse, pues durante la década de los sesentas se fue estableciendo la programación en las actividades de la administración pública federal.

Al iniciarse el período sexenal 1976-1982, se puso énfasis en una Reforma Administrativa cuyo objetivo inicial es la de "organizarnos para organizar"; por tanto, el 24 de diciembre de 1976, (D.O.F., diciembre 29, 1976), se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que, entre otras cosas, implicó la creación de 6 nuevas dependencias, la desaparición de 2 y la de distribución y coordinación de funciones entre 16 de las 18 dependencias administrativas del ejecutivo federal. Las anteriores Secretarías de Agricultura y de Recursos Hidráulicos se fusionaron en una nueva el art. 35 la denominó de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en cuya fracción XXVIII se le faculta para "vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas"; de las fracciones XXVII a la XLII del citado artículo, a su vez el artículo en el 35, se señalan las facultades de la S.A.R.H., en Materia Hidráulica.

El 8 de agosto de 1977, (D.O.F., agosto 12, 1977) se expidió el nuevo Reglamento Interior de la S.A.R.H., el art. 2º, dispone que para el despacho correspondiente haya una Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica y otra de Planeación, así

como las Direcciones Generales de Aprovechamientos Hidráulicos, de Captaciones y Conducciones de Agua, de Conservación del Suelo y del Agua, de Control de Ríos e Ingeniería de Seguridad Hidráulica, de Distritos de Riego, de Distritos y Unidades de Temporal, de Grande Irrigación, de Obras Hidráulicas para el Desarrollo Rural, de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, de Usos del Agua y Prevención de la Contaminación. Como Organos Administrativos Desconcentrados, se incluyeron las Comisiones de Aguas del Valle de México, de la Cuenca del Río Pánuco, del Lago de Texcoco, del Papaloapan, del Río Balsas, del Río Fuerte, del Río Grijalva y del Plan Nacional Hidráulicos.

El 10 de febrero de 1977, (D.O.F., febrero 21, 1977) se expidió un Acuerdo por el que se determinó la competencia respecto de la utilización de aguas del subsuelo, actualizando el inventario de los recursos hidráulicos, para fines de planeación, entre las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la S.A.R.H.

El 26 de septiembre de 1977, (D.O.F., octubre 3, 1977) se expidió un Acuerdo por el que se abrogó el del 18 de febrero de 1971 (D.O.F., abril 23, 1971), y se creó un Organismo técnico denominado Comisión para el Aprovechamiento de Aguas Salinas, cuyas funciones pasaron a la Dirección General de Aprovechamiento de Aguas Salinas de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

El 28 de octubre de 1977, (D.O.F., del 31 de octubre de 1977) se extinguió el fideicomiso único para el desarrollo de la flora y fauna acuáticas.

Por Decreto del 29 de diciembre de 1977, (D.O.F.) del día 30 del mismo mes y año se abrogó el del 18 de octubre de 1960 que creó la Comisión del Río Balsas.

Desde la segunda edición de la Ley Federal de Aguas, esta se adicionó con una breve historia sobre los recursos hidráulicos en México, que no contuvo la primera edición; además, la edición se actualizó con las diversas modificaciones que esta Ley ha tenido a la fecha. También se enriqueció con la mención de aquellos ordenamientos legales que se refieren a la reforma administrativa y su repercusión en materia de recursos hidráulicos.

Esta tercera edición enriqueció la historia legislativa en materia de aguas y actualizó las referencias legales a que se refiere el párrafo anterior⁽¹⁴⁾

III.2. LA LEY FEDERAL DE AGUAS.

La Constitución de 1917 es el antecedente moderno en que se fundamenta la legislación hidráulica actual. La primera Ley derivada de ella fue la Ley de Irrigación con Aguas Federales de 1926, Ley que contemplo la creación de la Comisión Nacional de Irrigación. A partir de entonces se expidieron diversas Leyes y Reglamentos que se unificaron en 1972 en la Ley Federal de Aguas, ordenamiento que ajusto a las condiciones de este tiempo la base jurídica para el manejo de los recursos hidráulicos.

(14) Ley Federal de Aguas, Colección Porrúa, Tercera Edición, México, 1981.

La naturaleza cambiante y creciente de las necesidades de la población y la continua evolución de los factores tecnológicos, económicos, sociales y políticos que intervienen en el aprovechamiento del agua, provocaron que se agudizaran los problemas de escasez y contaminación. Ello dio lugar a la aparición de situaciones no previstas por la Legislación o bien a la necesidad de imponer un mayor dinamismo a los instrumentos de regulación y control. Ante estas circunstancias, la Legislación para la administración de este recurso requerirá de una adecuación continua. No obstante, desde 1972 no se generaron nuevas leyes, ni se reglamento la ley vigente.

En 1978 se formó un grupo de especialistas de la Secretaría de agricultura y Recursos Hidráulicos, con la finalidad de revisar la Ley Federal de Aguas y a partir de entonces se elaboraron diversos proyectos de adecuación. En mayo de 1985 se intensificó dicho proceso y se integro un proyecto de reformas a la Ley Federal de Aguas, en el que participaron las diversas áreas de la Secretaría que aplican la Ley. Con el dictamen y ajustes realizados por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, el Ejecutivo Federal envió el proyecto de reformas al H. Congreso de la Unión en noviembre de 1985. En el Diario Oficial de la Federación, el 13 de enero de 1986 se publico el Decreto que reforma y adiciona la citada Ley.

Las reformas y adiciones a la Ley Federal de Aguas tuvieron como objetivo actualizar y adecuar los instrumentos jurídicos con que cuenta la federación, a las necesidades actuales de una administración

eficiente del agua; aumentar la participación de los usuarios en los costos de su aprovechamiento y conservación; resolver los conflictos que se generen por la asignación de los recursos disponibles, y solucionar los problemas que enfrenta el aprovechamiento del agua y la preservación de su calidad, con el propósito de lograr la distribución justa del recurso y de los beneficios de su uso.

Los Estados Unidos Mexicanos, han vivido más de siglo y medio de luchas y transformaciones positivas (1810-1982). Nación en vías de desarrollo, enfrenta problemas muy difíciles de solucionar, tales como la búsqueda de una más justa y equitativa distribución de la riqueza, la disminución del crecimiento demográfico acelerado, el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales. (15)

III.3. LA LEY DE AGUAS NACIONALES.

La función legislativa es una actividad estatal, que se realiza bajo el orden jurídico; por medio de ella, el Estado dicta disposiciones generales, encaminadas a la satisfacción del bien público "La Ley en su sentido general es toda norma jurídica o regla de derecho. En esta sentido amplísimo se considera ley todo precepto jurídico sea cual fuere la autoridad de quien emane, la forma de que se revista y el contenido que la integre." (16)

(15) González Cosío, Arturo, El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, Ed. Porrúa 2ª Edición, 1982, pág 55.

(16) García Oviedo, Carlos, Derecho Administrativo 7ª Ed. 1959, T.I. pág 97.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, recoge las propuestas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos de los Estado y de los planteamientos que formularon los grupos sociales del sector agua, y se plasmaron en este a efecto de llevar a cabo Estado y Sociedad, esta participación ciudadana contribuyo, como una instancia de consulta, partiendo de un diagnostico de la realidad que existía en el sector que administraba el vital líquido.

Estamos en el umbral del siglo XXI y México debe estar en la modernidad y el no hacerlo sería caótico quedarnos a la zaga, pues la población actual y la que se incorpora dia a dia demandan alimentación, educacion, vivienda, salud, servicios.

El agua es un recurso indispensable y crucial para el desarrollo a mediano y largo plazos, el cual hasta ahora se ha aprovechado de manera irracional. Si no realizamos medidas a fondo para corregir esta situación. la escasez de este liquido se convertirá no solo en freno para el progreso si no en amenaza a la salud e incluso a la sobrevivencia misma de la población .Al abusar de este recurso estamos limitando las perspectivas de ,nuestro futuro por lo que es tarea prioritaria e impostergable desarrollar un nuevo enfoque económico, tecnológico y cultural para su aprovechamiento.

Los centros urbanos se ubican en regiones que cuentan con menos disponibilidad de este líquido, la industria al igual se asienta en zonas urbanas donde no hay bastante agua, pero si desarrollo.

En el campo lo mismo y no hay un rendimiento bueno debido al desperdicio en su conducción e ineficiencias en el bombeo.

Por lo antes expuesto se creo la Comisión Nacional del Agua, como autoridad única en la materia a efecto de revertir la situación administrativa en que se encontraba la dispersión de funciones que tenían diversas autoridades en el agua (17).

Anteriormente la responsabilidad de la regulación explotación, uso y aprovechamiento del agua en el país, estaba a cargo de un conjunto de organismos y dependencias con diferentes ámbitos de competencia. Esta situación propiciaba grandes problemas por la duplicidad de funciones y responsabilidades, así como conflictos en relación a la competencia administrativa de los Organismos.

Con el fin de evitar esa dispersión de atribuciones y funciones administrativas en materia de agua se creó la Comisión Nacional del Agua Organismo Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos como autoridad única en esta materia.

La Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre de 1992 entro en vigor a partir del día 2 del mismo mes y año, es reglamentaria de los párrafos Quinto y Sexto del 27

(17) Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Constitucional y por tal motivo mantiene y ratifica sus principios.

El objeto de esta Ley, es el de regular y de administrar en todo el Territorio Nacional, las aguas nacionales que enumeradas en el artículo 27 de la Constitución, en un marco que define el papel del Estado y que corresponsabiliza a todos los usuarios.

En este marco, la Ley garantiza la conservación del agua para el beneficio social; la producción industrial, agropecuaria y de servicios y pretende crear conciencia en los usuarios en dar un uso mas racional del vital líquido, a fin de preservar su cantidad y calidad, dentro de un nuevo esquema.

Este cuerpo legislativo permite además el justo equilibrio entre la rectoría del Estado y la participación de los sectores social y privado, otorgándoles una mayor participación en la construcción y operación de la infraestructura y servicios hidráulicos, cuya organización promueve y apoya para mejorar el aprovechamiento del agua.

De igual forma, da seguridad y certidumbre jurídica en la explotación, uso y aprovechamiento del agua, ya que sus disposiciones permiten a los sectores privado y social planear sus actividades a mediano y largo plazo, promoviendo así su sano desarrollo y logrando con ello la modernización del campo.

Otro de los aspectos relevantes que contiene este ordenamiento jurídico, es que guarda absoluta congruencia con nuestro sistema federal y la autonomía

de los Estados y Municipios prescrita por la Constitución, al regular únicamente lo relativo a la entrega de agua en bloque a los centros de población.

A diferencia de la derogada Ley Federal de Aguas, que contenía una diversidad de disposiciones e instrumentos jurídicos para explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales y sus bienes inherentes, la Ley de Aguas Nacionales desregula los trámites que se seguían para el otorgamiento de autorizaciones y permisos precarios para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas, explotación de materiales de construcción y ocupación de zonas federales y simplifica los documentos requeridos, todo ello en beneficio de los usuarios, y de una administración más ágil, oportuna y eficiente.

Como podemos observar este instrumento legal se encuentra a la vanguardia de las Legislaciones que en el extranjero existen en esta materia, ya que recoge no solamente las tendencias actuales de la modernización hidráulica sino además, las ricas experiencias de nuestras legislaciones anteriores, así como también las derivadas del estudio del derecho comparado dirigidas a fomentar una nueva cultura del agua.

Se orienta hacia la consecución de una administración integral del agua; consolida la programación hidráulica y señala a la Comisión Nacional del Agua como autoridad federal única para su manejo en cantidad y calidad.

Con base en estos principios, concibe el agua como recurso que se renueva a través de un ciclo

hidrológico, el cual es modificado por la actividad del ser humano y regula las aguas superficiales y las del subsuelo, implicándolas además en su conjunto en cuanto a su cantidad y calidad, con el propósito de lograr que su distribución y extracción se ajuste a su desarrollo integral y sustentable.

La estructura de la Ley de Aguas Nacionales, se encuentra dividida en diez títulos, cada uno en diferentes capítulos, con un total de 124 artículos, más un apartado de 13 disposiciones transitorias, que a continuación se señala:

Esta Ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional de observancia general en todo el territorio nacional y sus disposiciones de orden público (artículos 1°, 2° y 3°).

- Objeto (Artículo 1° De La Ley).
- Ambito de aplicación. Todas las Aguas Nacionales y Bienes Nacionales (artículo 2°).
- Glosario de términos (artículo 3°).
- Administración del Agua.
- Ejecutivo Federal por sí o a través de la Comisión Nacional del Agua (artículo 4°).
- Competencia del Ejecutivo (artículo 6°)
- Acciones que se declaran de utilidad pública (artículo 7°).
- Atribuciones del Secretario del Ramo y de la Comisión Nacional del Agua (artículos 8° y 9°).
- Consejo técnico, sus facultades y las del Director General de la Comisión Nacional del Agua (artículos 10, 11 y 12).
- Consejos de Cuenca (artículos 13)

- Organización y participación de usuarios (artículo 14).

DERECHOS DE USO O APROVECHAMIENTO DE AGUAS NACIONALES.

- Libre explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales superficiales y libre alumbramiento de aguas del subsuelo. (artículos 17 y 18).
- Concesiones y asignaciones, su concepto, solicitud y término. (artículos 20 a 24).
- Suspensión de concesiones y asignaciones (artículo 26).
- Terminación de concesiones y asignaciones (artículo 27).
- Derechos y obligaciones de concesionarios o asignatarios (artículos 28 y 29).
- Registro público de derechos de agua (artículos 30 a 32).
- Transmisión de títulos (artículos 33 a 37).
- Zonas reglamentadas, de veda o de reserva (artículos 38 a 43).

USOS DEL AGUA.

- Uso público urbano (artículos 44 a 47)
- Uso en generación de energía eléctrica (artículos 78 a 81).
- Uso en otras actividades productivas. Industriales de acuicultura, turismo y otras (artículo 82)

PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS.

- Es de interés público la promoción y ejecución de medidas y acciones para proteger la calidad del agua (artículo 85).
- Acciones a cargo de la Comisión Nacional del Agua (artículo 86)
- Declaratorias de clasificación de los cuerpos de aguas nacionales (artículo 87)
- Permisos para descarga de aguas residuales en forma permanente, intermitente o fortuita (artículos 88 a 91).
- Causas de suspensión del permiso de descarga (artículo 92).
- Causas de revocación (artículo 93)
- Suspensión de actividades que originen descargas o nombramiento de interventor (artículo 94)
- Inspección o fiscalización de las descargas de aguas residuales por la Comisión Nacional del Agua. (artículo 95)
- Inversión de Infraestructura Hidráulica (artículo 95)
- Participación privada y social (artículos 102 a 108).
- Recuperación de inversión pública (artículos 109 a 111).
- Cobro por explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales(artículo 112).
- Infracciones (artículo 119)
- Sanciones, fluctúan de 50 a 10,000.00 días de salario mínimo vigente en el área geográfica y en el momento en que se cometa la infracción (artículo 119).
- Clausura temporal o definitiva adicionalmente a las sanciones económicas en caso de reincidencia (artículo 122).

- Recurso de revisión, procede en contra de autos o resoluciones definitivas de la Comisión que causen agravio a particulares (artículo 124).

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTICULO TERCERO, continuaran vigentes las declaratorias de aguas nacionales, vedas, reglamentaciones y reservas.

ARTICULO CUARTO, Continuan vigentes concesiones, asignaciones o permisos otorgados conforme a la derogada Ley Federal de Aguas y deben inscribirse en el Registro Público de Derechos de Agua.

ARTICULO SEPTIMO, Las autorizaciones precarias se regulan conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su expedición e inscribirse en el registro público de derechos de agua.

ARTICULO DECIMO, Continuan vigentes las normas técnicas ecológicas e hidráulicas hasta en tanto se expidan las normas oficiales mexicanas en términos de la Ley Federal sobre Metrología y normalización.

Ahora bien, en las disposiciones preliminares se establece que la Ley es Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, de observancia general en todo el territorio Nacional y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Su objeto es el de regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

En el ámbito de aplicación, las disposiciones de la ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo, así como a los bienes nacionales que la propia Ley señala ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ Ley de Aguas Nacionales, Comisión Nacional del Agua, pág. 75, 1992.

CAPITULO IV

LA COMISION NACIONAL DEL AGUA, COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN LA MATERIA

IV.1 ANTECEDENTES.

La Administración Pública Federal, cumple sus funciones a través de un conjunto de Organos Jurídicos Centralizados, Desconcentrados y Paraestatales, los que se encuentran sujetos a normas jurídicas específicas, en las cuales se precisa su funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se entiende por Centralización Administrativa, la forma de organización en la cual las unidades u órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan bajo un orden jerárquico a partir del Ejecutivo, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución, en esta forma se concentran acciones administrativas en una administración única, jerarquizada y subordinada, que impulsa desde el centro de la vida nacional, con procedimientos políticos, administrativos y técnicos, su organización crea un poder unitario que esta sobre la administración Pública Federal

La Descentralización Administrativa, es la figura jurídica, que se crea por organizaciones públicas y funcionan con personalidad jurídica y patrimonio propio

bajo el poder político regulador y tutela administrativamente el Estado (19)

En este orden de ideas la descentralización existe cuando se crean organismos, para realizar la acción que compete al Estado o que es de interés jurídico, esto es que dicho ente público tiene inicio y decisión propia, se desliga por medio de la Ley de la acción inmediata del Poder Central y se subordina a un régimen jurídico que la aísla y lo somete a su propia responsabilidad.

Entre el poder central y el organismo descentralizado no existe más relación que las facultades estrictas de control y vigilancia, necesarios para mantener en forma precisa la orientación política y económica de todos los elementos del Estado.

La Desconcentración Administrativa, es la transferencia a un órgano inferior o agente de la Administración Central, de una competencia exclusiva o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los Organos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación.

La distinción de estos tres conceptos, su diferencia radica en que la centralización administrativa se refiere al régimen en el cual todo poder viene del Estado, que es considerado como la única persona jurídica titular de derecho y entre la

(19) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1973, pág. 163 y 180.

Descentralización y desconcentración, ésta consiste en que en la Descentralización se crean personas morales, a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, que al mismo tiempo reduce sus relaciones con el poder Central. Por el contrario en la Desconcentración, no se crean personas morales, sino un organo inferior y subordinado, al que se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos.

Es por ello que se crea este Organó Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que es la Comisión Nacional del Agua, con el objeto de acudir directamente al punto donde se originan los problemas.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, es la Dependencia encargada de distribuir equitativamente el agua para un mejor aprovechamiento en todos sus usos, dentro de sus actividades se sujeta a diversas disposiciones legales como parte de la metodología en la concepción, realización y explotación de las obras de Infraestructura Hidráulica.⁽²⁰⁾

La intención del legislador fue la creación de un ente que tuviera las atribuciones concernientes para realizar o desarrollar obras de infraestructura hidráulica necesarias y regular la distribución

(20) Tapia Rosas, Roberto, Análisis Sobre las diferentes Leyes y Reglamentos de la Competencia de la S.A.R.H., México D.F., 1985, pág. 2.

adecuada de las aguas nacionales y sus diversos usos, con el objeto de atender las necesidades sociales, económicas e hidrológicas de las generaciones actuales y futuras.

Art. 73 fracciones XVII y XXIX, párrafo segundo Constitucional, que faculta al Congreso de la Unión, para legislar en materia de aguas.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una disposición legal emanada del Congreso Constituyente, que forma parte de la Ley fundamental del país.

El referido artículo, se encuentra dentro del Título Tercero, Capítulo Segundo, Sección III, que se denomina "De la División de Poderes", del poder legislativo y específicamente, "De las facultades del Congreso" de nuestra Constitución, regula y hace una enunciación específica de las facultades, atribuciones y funciones del Congreso de la Unión, señalando las materias respecto de las cuales puede legislar dicho Cuerpo Colegiado, consta de treinta fracciones entre las cuales, las que nos interesan, están consagradas en las fracciones XVII y XXIX, dispone el precepto constitucional en comento que:

"Art. 73.- "El Congreso tiene facultad:

- XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

- XXIX.- Para establecer contribuciones: Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 Constitucional".

Como se puede apreciar, las facultades conferidas al Congreso de la Unión por la Constitución Federal, en materia de aguas, es muy extensa y variada, pues prácticamente abarca todo nacimiento, florecimiento, cauces, riberas de aguas que se encuentren en el Territorio Nacional, ya sean Marítimas y Fluviales, corrientes y no corrientes, de lagos, esteros y ríos, subterráneas y no subterráneas.

Es necesario a este respecto, insistir en que la determinación Constitucional de la que nos ocupamos, es una norma legislativa de carácter Constitucional, por virtud de la cual, queda reservado al Congreso de la Unión

Art. 4o.- La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de la "Comisión".

Art. 5o.- "Para el cumplimiento y aplicación de esta Ley, el Ejecutivo Federal promoverá la coordinación de acciones con los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, sin afectar sus facultades en la materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones. Asimismo fomentará la participación de los usuarios y de los particulares en la realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos".

Art. 6o.- "Compete al Ejecutivo Federal:

- I.- Expedir los decretos para el establecimiento o supresión de la veda de aguas nacionales, en los términos del Título Quinto de la presente Ley;
- II.- Reglamentar el control de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, así como de las aguas superficiales, en los términos del Título Quinto de la presente Ley;
- III.- Establecer distritos de riego cuando implique expropiación por causa de utilidad pública;
- IV.- Expedir por causas de utilidad pública los decretos de expropiación, de ocupación temporal, total o parcial de los bienes, o la limitación de los derechos de dominio; y
- V.- Las demás atribuciones que señala la Ley.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 22 de diciembre de 1976, creó la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, confiriéndole las atribuciones que correspondían a la Secretaría de Recursos Hidráulicos .

El primer antecedente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería se encuentra en el decreto del 2 de diciembre de 1842, que creó la Dirección General de Industria dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, encargándosele las funciones

de fomento agropecuario y en 1846, le agregó la de Colonización.

Las bases para la Administración de la República, del 22 de abril de 1853, creó el Ministerio de Fomento, con las mismas funciones antes citadas.

En 1917, la Ley de Secretarías de Estado adicionó a sus funciones originales la de dotación de tierras y fraccionamiento de latifundios; y por la Ley del 25 de diciembre del mismo año cambio de denominación a Secretaría de Agricultura y Fomento, añadiéndole la función de restitución de tierras.

El 22 de marzo de 1934, las funciones relativas al de reparto de tierras son transferidas al Departamento Agrario, creado en esa fecha.

En 1939 de la Ley de las Secretarías le asigna las funciones relativas a las materiales forestales y de caza.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, le da el nombre de Secretaría de Agricultura y Ganadería, misma que aparece en la Ley del 23 de diciembre de 1958, y las funciones relativas a la colonización y terrenos nacionales pasaron al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, establecido en el Diario Oficial del 22 de Enero de 1963.

El antecedente orgánico de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, data de 1921, al crearse la Dirección de Irrigación, dependiente de la Secretaría

de Agricultura y Fomento, asignándole las funciones relativas a la organización, estudio, proyectos de irrigación, construcción y obras de riego, así como el servicio de uso y aprovechamiento de agua.

En 1924, por razones de economía se suprimió la Dirección de Irrigación quedando sus atribuciones a cargo del Departamento de Reglamentación e Irrigación dependiente de la entonces Dirección de Aguas de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

La Ley sobre Irrigación de Aguas Federales, publicado en el Diario Oficial el 9 de enero de 1926, creó en ese mismo año la Comisión Nacional de Irrigación, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creó el 1° de enero de 1947, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, encomendándole las facultades de la Comisión Nacional de Irrigación, con excepción con los relacionados con los Distritos de Riego y con la Conservación de Suelos que, por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1946 pasando a depender de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

En fechas posteriores, con apoyo en el artículo 10 de la citada Ley, mediante acuerdos y decretos presidenciales las Direcciones de Agua, de Ingeniería Sanitaria y de Obras Hidráulicas que dependían respectivamente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, de Salubridad y Asistencia, de Comunicaciones y de Obras Públicas cuyas funciones y

facultades se encuentran enumeradas en el artículo 12 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958 y en el artículo 17 de la Ley Federal Aguas del 11 de enero 1972.

Las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se encuentran contempladas en el artículo 2° del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

Su estructura está conformada por:

- A.- SECRETARIO DEL RAMO.
- B.- SUBSECRETARIA DE PLANEACION.
- C.- SUBSECRETARIA DE AGRICULTURA Y OPERACION.
- D.- SUBSECRETARIA DE GANADERIA
- E.- SUBSECRETARIA FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE.
- F.- OFICIAL MAYOR.
- G.- DIRECCION GENERAL JURIDICA.
- H.- UNIDAD DE COMUNICACION SOCIAL. (21)

El Presidente de la República Licenciado Carlos Salinas de Gortari, en ejercicio de su facultad como Ejecutivo Federal que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 17 y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante un Decreto de fecha 13 de enero de 1989, creó la COMISION NACIONAL DEL AGUA. Dicha disposición fue publicada en el Diario Oficial el día 16 de enero del mismo año.

(21) Lanz Cardenas Op. Cit. pág. 324-325.

De acuerdo a dicho Decreto la Comisión Nacional del Agua, es un Organismo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, teniendo bajo su responsabilidad la de dar congruencia a las acciones de la Federación en Materia de Aguas, mediante la aplicación de una política hidráulica tendiente a la distribución adecuada del recurso, promoviendo el uso eficiente y equitativo y orientado a satisfacer las necesidades sociales, económicas y ecológicas actuales y futuras del país.

El 1° de febrero de 1989 se instaló la Comisión Nacional del Agua.

La Comisión nace con el propósito de dar unidad y congruencia a las acciones del Gobierno Federal en Materia de Aguas. Su compromiso es el de ser una Institución eficiente y moderna, eficiente en su organización y en sus sistemas; moderna en el trazo de sus políticas y en la forma de responder a la demanda.

No perdamos de vista que la responsabilidad básica de la Comisión Nacional del Agua al establecer una nueva cultura del agua, la basa en una clara conciencia de su valor.

La Comisión Nacional del Agua no es del todo una nueva Institución, se ha construido sobre los cimientos de una tradición de más de sesenta años y cuenta con un valioso personal que durante mucho tiempo se ha enfrentado a los problemas del agua. Apoyándose en esta capacidad institucional, misma que la Comisión realiza en una nueva etapa de la tarea gubernamental en relación al agua.

Estas declaraciones complementan la definición formal de la Comisión Nacional del Agua, contenida en el Decreto Presidencial que la creó. Definiendo una forma de actuar cualitativa que ha planteado el Ejecutivo Federal para inducir la modernización del campo y de la Ciudad.

Asociado al complejo reto técnico de administrar el agua, de regular sus ocurrencias mediante obras de infraestructura y promover las condiciones que eleva la calidad, eficiencia y cobertura de los servicios de aguas potable y de riego, así como las condiciones que permitan el aprovechamiento del recurso para otro uso como la hidroeléctrica, la acuacultura, el turismo y la industrial.

IV.2. CREACION DE LA COMISION NACIONAL DEL AGUA.

La Comisión Nacional del Agua se instaló el 1° de febrero de 1989, dentro de sus funciones se numeran las siguientes:

- Proponer las políticas referentes al uso, distribución y aprovechamiento del agua.
- Coordinar y Ejecutar, en su caso, los programas hidráulicos.
- Medir el agua y regular sus usos.
- Cuidar la conservación de su calidad.
- Definir los usos alternativos, y otorgar las concesiones o asignaciones a las que haya lugar.

- Planear, construir y operar las obras hidráulicas que competan al Gobierno Federal.
- Encausar y controlar los ríos, y garantizar la seguridad de la Infraestructura Hidráulica construída y en operación.
- Establecer la normatividad en la materia y otorgar apoyo técnico a los sectores usuarios.
- Coordinar las acciones hidráulicas de las Dependencias Federales con los Gobiernos Estatales y Municipales.
- Organizar el sistema financiero del agua.

ESTRUCTURA.

Esta integrada con una Dirección General, cuatro Subdirecciones Generales, una Subdirección de Administración, tres Unidades de Apoyo, treinta y dos Gerencias Estatales y seis Gerencias Regionales.

Su organigrama responde a un esfuerzo integral de racionalidad, desconcentración y eficiencia. El propósito es avanzar y consolidarse para atender las demandas de agua sin burocratizarse.

ESTRATEGIAS.

Bajo la responsabilidad de un titular designado por el Presidente de la República, la Dirección General de la Comisión Nacional del Agua, orienta su trabajo en cinco líneas fundamentales:

- En el sistema financiero del agua, para alcanzar un pago justo por su aprovechamiento y obtener así los recursos necesarios para la realización de programas hidráulicos.
- En la administración de las aguas nacionales, para garantizar su uso racional.
- En las concesiones y permisos, para la utilización de las aguas superficiales y subterráneas y la ocupación de las zonas federales.
- En la atención a la construcción de la Infraestructura Hidráulica, para dotar de agua a los usuarios.
- En la administración de los recursos humanos, financieros y materiales.

SUBDIRECCION GENERAL DE INFRAESTRUCTURA HIDROAGRICOLA.

ATRIBUCIONES

La Subdirección General de Infraestructura Hidroagrícola, tiene como objetivo esencial estudiar, diseñar, construir, mantener, rehabilitar y operar las obras de riego y drenaje que apoyan la producción en el campo.

Le corresponde promover el uso eficiente del agua para riego y la plena utilización de la infraestructura disponible. Contribuye significativamente a la autosuficiencia y soberanía alimentaria, al tecnificar las zonas de temporal y construir su infraestructura.

También organiza y asesora técnica, económica y jurídicamente a los usuarios para que operen y mantengan las obras de riego, que posteriormente le serán transferidas.

Coordina el programa de uso eficiente del agua y la energía eléctrica con el fin de conocer y rehabilitar las unidades de bombeo que operan con baja eficiencia electromecánica.

OBJETIVO.

Dar optima respuesta a las necesidades de riego, apoyo técnico, control de ríos, protección contra inundaciones, desarrollo de la acuicultura, obras de drenaje y uso eficiente del agua. Todo para mantener la soberanía alimentaria del país y mejorar el nivel y género de vida de los ciudadanos.

Debido a ello, la obra hidráulica considera un conjunto de estrategias encaminadas a restituir y mejorar la productividad de las áreas que se encuentran bajo riego, promoviendo la expansión de las mismas, de acuerdo a las necesidades de la economía y la población.

SUBDIRECCION GENERAL DE INFRAESTRUCTURA HIDRAULICA
URBANA E INDUSTRIAL

ATRIBUCIONES:

La Subdirección General de Infraestructura Hidráulica, Urbana e Industrial cubre los rezagos existentes en el servicio de agua potable y

alcantarillado, asimismo, atiende las crecientes demandas de la población en materia de abastecimiento de agua, alcantarillado y saneamiento para servicio de las poblaciones, la industria y otros usuarios.

Su propósito es contrarrestar la deuda en la introducción del servicio formal de agua potable que se tiene con el 30 por ciento de la población nacional y, simultáneamente, dotar del servicio de alcantarillado a un poco más de la mitad de la población del país.

OBJETIVOS

A través de la concertación y participación ciudadana profundizar en el conocimiento de las demandas y necesidades de los usuarios involucrados, para solucionar la carencia de servicios, ligados éstos no solamente a satisfacer lo más apremiante, sino a una concepción global de equidad y eficiencia en el abastecimiento del agua, en la introducción de alcantarillado y en el saneamiento de líquido para su uso urbano e industrial.

LA SUBDIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION DEL AGUA. ATRIBUCIONES.

La Subdirección General de Administración del Agua encamina sus tareas a la planeación y control de la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales.

Es responsable de conocer y evaluar los fenómenos hidrometeorológicos, con el fin de obtener información

oportuna para alertar a la población de factibles inundaciones.

Además, efectúa inventarios, autoriza permisos y concesiones de aguas superficiales y subterráneas y controla el usufructo de zonas federales.

OBJETIVOS.

Para orientar la solución de los problemas del aprovechamiento y manejo del agua, dentro de un marco general que asegure la congruencia con las prioridades de la demanda, se impone una administración eficaz del recurso mediante:

- La modificación de la estrategia en la administración del agua que considera un aumento de la oferta como la solución por el uso eficiente del recurso, la concertación y participación ciudadana y la conciliación de intereses entre los distintos usuarios.
- La administración con eficiencia y eficacia de los recursos hidráulicos de acuerdo con los requerimientos de los usuarios y las posibilidades de abastecimiento.
- La conservación de la calidad y cantidad de los recursos hidráulicos disponibles.
- La participación en el Sistema Nacional de Protección Civil.

- La organización realización y difusión de estudios, trabajos y servicios hidrológicos, geohidrológicos, meteorológicos y climatológicos.

SUBDIRECCION GENERAL DE PLANEACION Y FINANZAS.

ATRIBUCIONES

La Subdirección General de Planeación y Finanzas, atiende en forma global el suministro de recursos financieros requeridos para las actividades hidráulicas en su conjunto, tanto aquellos provenientes de las vías fiscales es el caso de las asignaciones presupuestales que determinan las autoridades correspondientes, como los recursos provenientes de la recaudación por concepto de los derechos del agua y de los aportes financieros que pueden obtenerse por vía crediticia, la emisión de obligaciones y la participación de los particulares en los proyectos del organismo.

Adicionalmente, corresponde a esta área la elaboración de los programas financieros de corto mediano y largo plazo que deben incorporarse a los ejercicios de planeación sectorial que efectúa la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y por consiguiente el Plan Nacional de Desarrollo y sus Previsiones de Aplicación Anual.

OBJETIVOS

Promover nuevos esquemas para el financiamiento del sector mediante:

- El establecimiento de una política eficaz de recaudación.
- La aplicación de una política de fomento a la participación de los sectores de la sociedad en la construcción, operación, conservación y mantenimiento de las obras.
- La corrección de la dispersión actual de responsabilidades y funciones que afectan el manejo del financiamiento del recurso y de los tres niveles de gobierno.

SUBDIRECCION DE ADMINISTRACION

ANTECEDENTES.

Resulta importante subrayar que la Comisión se constituyó físicamente. a través de la transferencia de los recursos que se encontraban dispersos en las distintas Dependencias Gubernamentales que atendieron en el pasado la problemática del agua.

Por ello la Subdirección de Administración tiene la encomienda de redimensionar y adecuar las estructuras y funciones que le fueron transferidas a la Comisión y, al mismo tiempo, crear las necesarias para mantener la continuidad en el trabajo, enfrentar con eficacia la problemática más urgente y plantear soluciones definitivas a mediano y largo plazo.

ATRIBUCIONES.

La Subdirección de administración opera y controla los sistemas y procedimientos, los servicios técnicos y

administrativos; las actividades presupuestales y contables que permiten un manejo óptimo de los recursos humanos, financieros, materiales y de informática con que se cuenta.

UNIDADES DE APOYO

De acuerdo a las facultades que le confiere el Reglamento Interior, el titular de la Comisión Nacional del Agua cuenta con tres unidades de apoyo, Auditoría, Jurídica y de Información y Participación Ciudadana, cada unidad esta encargada de: vigilar las políticas, normas, sistemas y procedimientos técnicos y administrativos de los recursos humanos, financieros y materiales; cuidar el cumplimiento puntual de las leyes y promover la actualización legislativa en la materia y; difundir los programas y servicios que otorga la institución.

AUDITORIA

Es responsable de conducir las acciones de vigilancia y comprobación relacionadas con el puntual cumplimiento, por parte de todas las áreas de la Institución, de las obligaciones y responsabilidades derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos aplicables en la C.N.A.

JURIDICO

Es responsable de atender y dirigir los asuntos jurídicos y consultivos de la Comisión Nacional del Agua, de acuerdo a las leyes y ordenamientos en materia

de recursos hidráulicos, contratos y convenios, relaciones laborales, prestación de servicios y demás normatividad en la materia.

INFORMACION Y PARTICIPACION CIUDADANA

Es responsable de la difusión y producción de los mensajes, informaciones y servicios que presta la C.N.A., así como de establecer las relaciones públicas con dependencias gubernamentales, asociaciones civiles, empresas privadas, centros de educación superior y usuarios en general.

GERENCIAS REGIONALES.

Su existencia tiene razón de ser en la necesidad de dotar a la CNA, de una instancia desconcentrada que articule, dé congruencia y vialidad a sus acciones y programas, a partir de una visión de conjunto proporcionada por el estudio e investigación de las cuentas hidrológicas.

OBJETIVOS

Su estructura orgánica ha sido diseñada para garantizar la correspondencia funcional necesaria del nivel regional de la institución y sus niveles central y estatal.

Por ello cumplen un doble propósito: con respecto a las Gerencias Estatales, apoyan y complementan técnicamente su funcionamiento y por delegación expresa del nivel central, supervisan un determinado

número de sus actividades; con relación al nivel central, desarrollan los estudios y generan la información técnica y administrativa que éste requiere para dirigir la política hidráulica así como los planes y programas nacionales.

GERENCIAS ESTATALES.

Las Gerencias Estatales son las responsables de ejecutar la política y los programas nacionales hidrológicos en las Entidades Federativas. Este nivel de actuación de la Comisión Nacional del Agua, esta integrado por 32 Gerencias Estatales; una en cada Estado de la República.

Cada una, en el ámbito de su demarcación, asume la representación de la comisión ante la autoridades es estatales y municipales, las organizaciones sociales y las Dependencias, entidades e instituciones, federales particulares, representadas en ese nivel.

OBJETIVO.

El propósito fundamental de las Gerencias Estatales estriba en la construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura hidráulica en los Estados, así como en la aplicación de la política hidráulica en los Estados, así como en la aplicación de la política hidráulica a nivel de Entidad Federativa y la correspondientes administración de la calidad, distribución y uso eficiente del agua.

INSTITUTO MEXICANO DE TECNOLOGIA DEL AGUA**ATRIBUCIONES**

El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua como Organismo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y del cual, el Director General impulsa la investigación y desarrollo tecnológico y su aplicación en los diversos usos del agua en el país.

El Instituto también capacita técnicos profesionales en materia de agua. Además realiza actividades destinadas a elevar la calidad de los materiales empleados en la construcción y operación de los sistemas hidráulicos e igualmente, tiene a su cargo la aplicación del sistema nacional de certificación.

De manera especial, establece un estrecho contacto con la comunidad científica del país, para aplicar las tecnologías viables a nuestras circunstancias y que nos ayuden al aprovechamiento eficaz del agua.

OBJETIVO

Construir de manera permanente y definitiva a la autonomía tecnológica del país en el aprovechamiento y en el manejo racional e integral del agua, mediante el impulso permanente de la investigación, el enriquecimiento y actualización de la consultoría especializada, la ampliación en la cobertura de la información técnica y científica, la diversificación

creciente en la capacitación y desarrollo profesional y el avance tecnológico en materia hidráulica. (22)

A manera de ilustración comenzaré por señalar el Diario Oficial de la Federación por el que se decreto la creación de la Comisión Nacional del Agua, pasando a la siguiente transcripción:

DECRETO

Artículo 1°.- La Comisión Nacional del Agua tendrá a su cargo:

I.- Proponer la política hidráulica del país, formular y mantener actualizando el Programa Nacional Hidráulico, y ejecutar el Sistema de Programación Hidráulicos;

II.- Fijar los criterios y lineamientos que permitan dar unidad y congruencia a los programas y acciones del Gobierno Federal en Materia de Aguas;

III.- Establecer y, en su caso, proponer las bases para la coordinación de acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñen funciones relacionadas con el agua;

IV.- Administrar y regular en los términos de la Ley, las Aguas Nacionales, la Infraestructura Hidráulica y los recursos que se le destinen;

(22) Folleto Promocional Conoce, Comisión Nacional del Agua, México, 1993, pág. 11 a 20.

V.- Programar, estudiar, construir, operar y conservar obras hidráulicas y realizar las acciones que requiera el aprovechamiento integral del agua;

VI.- Manejar el Sistema Hidrológico del Valle de México;

VII.- Estudiar, programar y proyectar las obras de drenaje, control de ríos y aprovechamiento de los recursos hidráulicos de la cuenca del Valle de México, así como construir las obras de drenaje o aprovechamiento hidráulico y realizar las acciones que para su desarrollo se requieran.

VIII.- Asegurar y vigilar la congruencia entre los programas relacionados con el agua y la asignación de los recursos públicos para su ejecución; y

IX.- Estudiar, proponer y ejecutar en su caso, las medidas de tipo financiero que permitan el desarrollo de la infraestructura y de los servicios hidráulicos del país.

Artículo 3°.- Para los efectos del artículo anterior, la Comisión Nacional del Agua tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Las que conforme a la legislación correspondan a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, salvo aquellas que por disposiciones legales o reglamentarias se le atribuyan expresamente al titular de la citada Secretaría;

II.- Prestar el servicio público de agua en los casos que conforme a la Ley compete al Ejecutivo Federal, o que se convengan con otras instancias de Gobierno a los particulares;

III.- Construir, operar y conservar las obras de instalaciones necesarias para el suministro de agua en las áreas urbanas del valle de México en especial el área metropolitana, hasta los sitios que se convengan;

IV.- Ejecutar, en esfera de su competencia el Programa del Lago de Texcoco en la Zona Federal a su cargo y en la Cuenca Hidrológica del propio lago, así como realizar los programas y obras para evitar o disminuir tolvaneras;

V.- Intervenir, conforme a la Ley, en la captación y aplicación de los ingresos originados por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como por la prestación de los servicios a su cargo;

VI.- Administrar los bienes y los recursos humanos, materiales, financieros y de informática con que cuente para el ejercicio de sus atribuciones conforme a la normatividad correspondiente a la materia; y

VII.- Las demás que le confieran las disposiciones legales o le señale el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Artículo 4°.- La Comisión Nacional del Agua estará a cargo de un Director General que será designado por

el Titular del Ejecutivo Federal, y tendrá las siguientes facultades:

I.- Establecer, conforme a los lineamientos que dicte el Secretario, las políticas, normas, sistemas y procedimientos tanto de carácter técnico, como para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Comisión, de acuerdo a sus programas y objetivos;

II.- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de la Comisión;

III.- Someter a la consideración del Secretario los manuales de organización interna, procedimientos y servicios de la Comisión;

IV.- Formular los anteproyectos de programa presupuesto de la Comisión y verificar su correcta y oportuna ejecución.

V.- Formular y ejecutar los programas autorizados a la Secretaría en Materia de Inversiones para Obras Hidráulicas y de las Adquisiciones respectivas, así como celebrar los actos jurídicos y contratos que se requieren para el ejercicio de sus atribuciones conforme a la normatividad correspondiente a la materia;

VI.- Presidir el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y establecer la debida coordinación para la ejecución de sus programas y acciones en esta materia;

y

VII.- Las demás que le confieran a la Comisión las disposiciones legales, o le señale el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Artículo 5°.- La Comisión Nacional del Agua conforme a las disposiciones legales respectivas, aplicará y destinará a las actividades relacionadas con la administración del agua, con la construcción, operación y conservación de la infraestructura hidráulica y con la prestación del servicio público de agua, el importe de los ingresos que resulten por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como por la prestación de los servicios a su cargo, y demás que le correspondan.

Artículo 6°.- El Titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos podrá revisar, confirmar, modificar, revocar y nulificar, en su caso, las resoluciones del órgano administrativo desconcentrado, de conformidad con las disposiciones relativas.

RELATIVAS.

ARTICULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- se reforma el Artículo 2° del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para suprimir las referencias a la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica y a la Comisión de Aguas del Valle de México y Lago de

Texcoco. Se deroga la fracción I del Artículo 38 y, en lo conducente las demás disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en lo que se opongan al presente ordenamiento. Igualmente quedan derogadas las demás disposiciones que se opongan a dispuesto en este decreto.

ARTICULO TERCERO.- Las atribuciones que a la fecha de entrada en vigor del presente decreto tenga encomendadas la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, quedan conferidas a la Comisión Nacional del Agua.

Para el ejercicio de sus atribuciones, la Comisión Nacional del Agua contará con las siguientes Unidades Administrativas:

I.- La Dirección General de Administración y Control de Sistemas Hidrológicos;

II.- La Dirección General de Captaciones y Conducciones de Agua;

III.- La Dirección General de Irrigación y Drenaje;

IV.- La Dirección General de Seguimiento y Control de Obras Hidráulicas;

V.- Las Unidades administrativas del servicio meteorológico nacional;

VI.- Las Subdelegaciones de Infraestructura Hidráulica y las Resistencias Generales correspondientes;

VII.- Las Unidades Administrativas que actualmente constituyen la estructura de la Comisión de Aguas del Valle de México y Lago de Texcoco; y

VIII.- Las demás unidades administrativas que, en su caso, se le adscriban.

Las Direcciones Generales y Unidades Administrativas citadas, ejercerán sus funciones en los términos del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y demás disposiciones legales.

ARTICULO CUARTO.- Las direcciones generales y demás unidades administrativas señaladas en el artículo anterior, pasaran a la Comisión Nacional del Agua, con el personal, recursos financieros y materiales y bienes inmuebles, así como archivos y expedientes con que cuenta en la actualidad.

ARTICULO QUINTO.- Las atribuciones que a la fecha de la entrada en vigor del presente Decreto tenga encomendada la Comisión de Aguas del Valle de México y del Valle de Texcoco, quedan conferidas a la Comisión Nacional del Agua, la que las ejercerá a través de las Unidades Administrativas que actualmente constituyen la estructura de aquella.

La Comisión de Aguas del Valle de México y Lago de Texcoco, que por virtud de este decreto deja de ser

Organo Desconcentrado, pasará a ser Unidad Administrativa, con la denominación de Gerencia de Aguas del Valle de México, adscrita a la Comisión Nacional del Agua.

Asimismo, los servicios que actualmente proporciona la Comisión de Aguas del Valle de México y Lago de Texcoco serán prestados, en lo sucesivo por la Comisión Nacional del Agua, a través de la Gerencia de Aguas del Valle de México.

Dado en la residencia del poder Ejecutivo Federal, a los trece días del mes de enero de mil novecientos ochenta y nueve. Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe Armella.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos Jorge de la Vega Domínguez.- Rúbrica.(23)

De lo anterior se desprende, que se establece como la autoridad federal única en materia de agua, además de convertirse en un Organo Administrativo Desconcentrado, con plena autonomía técnica y administrativa por lo tanto la financiera, a la Comisión Nacional del Agua.

Asimismo, se observa que la misma Comisión Nacional del Agua esta atribuida de competencia exclusiva, entre las que se destacan la que se refiere a la Programación que aún siendo intersectorial, la

(23) Decreto por el que se creó la Comisión Nacional del Agua, Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 1989.

realiza la Comisión Nacional del Agua, convirtiéndose en el conducto para someterla al Ejecutivo Federal, la que convierte en ventanilla única para las medidas de apoyo y fomento en la materia a los sectores productivos; la que se considera el instrumento para la descentralización de la administración de la infraestructura y servicios; y en general las que la mantienen como autoridad normativa y ejecutiva para la construcción y operación directa. La Comisión Nacional del Agua, conserva las facultades tradicionales para expedir asignaciones, concesiones y permisos para promover y realizar la investigación científica y el desarrollo tecnológico; y para expedir las declaratorias de aguas nacionales, que como su propio nombre lo indica, son simples declaraciones de una situación preexistente que deriva directamente del artículo 27 Constitucional.

Entre las nuevas facultades de la Comisión Nacional del Agua destacan las relativas a autoridad fiscal y conciliación al arbitraje y para la solución de conflictos en la materia, así como las que la convierten en autoridad normativa, indicando de nueva cuenta la importancia de que la misma sea autónoma.

IV.3. MARCO JURIDICO

2.- Los recursos hidráulicos del país requieren de una legislación que regule racionalmente el aprovechamiento del agua, para un desarrollo económico y social más justo, en tal virtud, la planeación integral del aprovechamiento de estos recursos es de carácter prioritario y solamente se puede llevar a

cabo, si se efectúa en un marco técnico y jurídicamente adecuado.

Los ordenamientos legales que rigen la administración del agua en nuestro país se fundamentan en el artículo 27, párrafo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; siendo los principales la Ley de Aguas Nacionales; el Reglamento de la Ley de Aguas Nacional; el Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional vigente de acuerdo al artículo 3° transitorio de la propia ley; la Ley Federal de Reforma Agraria; la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El decreto de creación de la Comisión Nacional del Agua y el Reglamento Interior de la S.A.R.H., confieren la autoridad a dicha institución para la conservación, distribución y administración de las aguas nacionales.

La legislación en materia de aguas, contempla desde el punto de vista jurídico, a un nivel general, todas las formas de utilización; confiere una función social al uso de la nación regula en forma pormenorizada los usos colectivos del agua; sanciona los acaparamientos de aguas; se interrelaciona y coordina con la tenencia de la tierra al vincularse en su articulado con el contenido de la Reforma Agraria; sujeta al orden público las preferencias sobre la utilización de aguas; declara de propiedad nacional las aguas subterráneas y residuales; regula la prevención sobre la contaminación de los recursos hidráulicos; regula la explotación de las aguas salobres y salinas y

contiene normas específicas sobre reservas de aguas y su aprovechamiento para la energía eléctrica. (24)

IV.4. AMBITO DE COMPETENCIA.

Para efectos del punto que nos ocupa es necesario remitirnos a la Ley de Aguas Nacionales en su Título Primero, Capítulo Unico, Disposiciones Preliminares, transcribiendo los artículos

Artículo 1°.- La presente Ley es Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Aguas Nacionales; es de observancia General en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Artículo 2°.- Las disposiciones de esta Ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la presente ley señala.

IV.5. FACULTADES.

En base al contenido del Decreto por el que se creó la Comisión Nacional del Agua, en su artículo 4° se confieren las siguientes:

(24) Programa de Administración y Uso Eficiente del Agua, Comisión Nacional del Agua, Tomo II, 1994, pág 5 a 6.

Artículo 4°.- La Comisión Nacional del Agua estará a cargo de un Director General que será designado por el Titular del Ejecutivo Federal, y tendrá las siguientes FACULTADES:

I.- Establecer, conforme a los lineamientos que dicte el Secretario, las políticas, normas, sistemas y procedimientos tanto de carácter técnico, como para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Comisión, de acuerdo a sus programas y objetivos;

II.- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de la Comisión.

III.- Someter a la consideración del Secretario los manuales de Organización interna, procedimientos y servicios de la Comisión;

IV.- Formular los anteproyectos de programa y presupuesto de la Comisión y verificar su correcta y oportuna ejecución;

V.- Formular y ejecutar los programas autorizados a la Secretaría en Materia de Inversiones para Obras Hidráulicas y de las adquisiciones respectivas, así como celebrar los actos jurídicos y contratos que se requieren para el ejercicio de sus atribuciones, conforme a la normatividad correspondiente a la materia;

VI.- Presidir el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y establecer la debida coordinación para la

ejecución de sus programas y acciones en esta materia;
y

VII.- Los demás que le confieran a la Comisión las disposiciones legales, o les señale el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La Ley considera que el órgano desconcentrado debe tener autonomía técnica administrativa y con esta financiera, y que aunque no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propios, pues comparte los del Estado, tiene mayor similitud con un organismo descentralizado que con las unidades u órganos de administración central. De otra forma no tendría sentido ni razón de ser la desconcentración orgánica, funcional e incluso territorial. Congruente con lo anterior, si bien el titular de la dependencia conserva las facultades propias de su cargo y que se señalan en la ley y en los reglamentos interiores de la dependencia respectiva en relación a un órgano desconcentrado, se concluye que las facultades que ejerce sobre el mismo son las que le son propias, por ser de ejercicio directo (25)

(25) Ley de Aguas Nacionales. artículo 4°.

CONCLUSIONES

1.- El agua es un elemento vital que sin él no podríamos subsistir, la vida en la tierra requiere de este líquido en calidad y cantidad, México como muchas Naciones, enfrenta problemas en relación con el agua, por tratarse de un país semidesértico, requiere de este elemento como fundamento base de su economía y al ser su distribución irregular e inconstante, dificulta su abastecimiento equitativo, propiciado por situaciones climatológicas, económicas, tecnológicas y culturales.

2.- La Comisión Nacional del Agua, es un órgano administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, creado por Decreto de fecha 9 de enero de 1989 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 del mismo mes y año.

3.-La Comisión Nacional del Agua, desde mi personal punto de vista tiene los siguientes objetivos:

a). La administración integral del agua, con una mayor participación de los usuarios, es decir democratizarse.

b). Consolidar y cumplimentar la Programación Hidráulica a través de la Comisión Nacional del Agua como una Autoridad única para la administración del agua en calidad y cantidad.

c). A través de la figura jurídica de la concesión la Comisión Nacional del Agua da seguridad jurídica a los usuarios en el uso del agua, que les permite planear adecuadamente sus actividades a mediano y largo plazo.

4. Una mayor participación de la iniciativa privada en la infraestructura hidráulica daría como resultado el aprovechamiento eficiente y racional de este líquido en la modernización del campo y en general del país.

5. La Comisión Nacional del Agua, a través de su Ley, regula y administra las aguas propiedad de la Nación, su distribución, control y la preservación de su calidad y cantidad, a fin de lograr un desarrollo integral sustentable, en un marco que redefine el papel del Estado en una nueva cultura del agua, para el uso y aprovechamiento responsable de este elemento, en beneficio de la sociedad.

6. En nuestro país se están generando problemas que debemos prever; como la contaminación en nuestros mares, ríos, lagos, lagunas y acuíferos, se está dando por la irresponsable descarga de aguas contaminadas, que se va acrecentando día a día, por lo que se le debe dar publicidad a la ley para propiciar una nueva cultura en el uso del agua.

7. La contaminación de los acuíferos por aguas contaminadas, la sobreexplotación del agua subterránea, así como el riego de cultivos con aguas negras, son una realidad que se ve con más frecuencia, sin que exista la menor conciencia de las consecuencias que a futuro estos hechos acarrearán, por lo que se debe de aplicar la Ley de Aguas Nacionales para evitar se incurra en esos hechos, y es precisamente uno de los objetivos principales de la COMISION NACIONAL DEL AGUA.

8. También se propone que para que la Comisión Nacional del Agua pueda obtener mayores logros en sus objetivos se hace necesaria su Autonomía que le permita la toma de decisiones de alto nivel sin esperar para ello la autorización de la Secretaría de la que depende, pasando a ser un Organismo Descentralizado, lo

que redundará en una mayor agilidad en el desempeño de sus funciones.

9. Asimismo, se establezca la materia de Derecho Hidráulico a nivel nacional, dándosele publicidad en todos los planteles educativos, a efecto de que se tenga un mayor conocimiento de la Ley de Aguas Nacionales en toda la población, para que las futuras generaciones no nos reclamen que teniendo este instrumento jurídico moderno no se le haya su debido cumplimiento.

B I B L I O G R A F I A

FARIAS HERNANDEZ, Urbano, Derecho Mexicano de Aguas Nacionales, México ed. Porrúa S.A., 1993.

FRAGA ALANIS, Gabino, Derecho Administrativo, 32a. ed. México. Ed. Porrúa S.A. 1993.

GARCIA OVIEDO, Carlos, Derecho Administrativo, 7ª ed. 1959, Tomo I.

GONZALEZ COSIO, Arturo, El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, 2ª ed., 1982.

LANZ CARDENAS, José Trinidad, Legislación de Aguas en México, (Estudio Historico-Legislativo 1521 a 1981). México 4 Tomos, ed. Consejo Editorial del Estado de Tabasco, 1982.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 2 Tomos. 15a. ed. México, ed. Porrúa, S.A. 1992.

TAPIA ROSAS Roberto, Análisis Sobre las Diferentes Leyes y Reglamentos de la Competencia de la S.A.R.H., México, D.F., 1985

TORRENTE, Mariano, Historia de México, México, ed. Miguel Angel Porrúa, S.A. 1988

TURNER, Ralph, Las Grandes Culturas de La Humanidad. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

VILLEGAS, COSSIO, Historia General de México, Editado por El Colegio de México, 1986.

VINCENS, Vives J. Historia Social y Económica de España y América, Tomo I México, Ed. Vincens Bolsillo. 1974.

WEBER Aldred, Historia de Las Culturas, Ed Fondo de Cultura Económica, México 1975.

LEGISLACION A CONSULTAR.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Reglamentaria del párrafo V del artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo 1956

Ley de Irrigación con Aguas Federales 1926

Ley de Aguas de Propiedad Nacional 1929.

Ley de Aguas de Propiedad Nacional 1934.

Ley Federal de Aguas 1972.

Decreto de Creación de la Comisión Nacional del Agua,
D.O.F. 16 de enero de 1989.

Ley de Bienes Nacionales, Editorial Porrúa, 1993.

Ley de Aguas Nacionales, Comisión Nacional del Agua,
1992.

Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y
Recursos hidráulicos, D.O.F., 29 de octubre de 1993.

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, D.O.F., 12 de
enero de 1994.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al
Ambiente.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado 1947.

Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional
1936.

Plan de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de
Programación y Presupuesto.

DICCIONARIOS

DE PINA Rafael, Diccionario De Derecho, México, ed.
Porrúa, S.A. 1963.

ESTRICHE, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, ed. Tesis Bogota 1983.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Jurista, 2a. ed. México Ed. Mayo. 1987.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA Diccionario de la Lengua Española, Madrid 16a. Ed. Espasa Calpe, S.A., 1976.

FOLLETOS

Folleto Informativo, Historia de la Irrigación en México, Comisión Nacional del Agua. 1982.

Folleto Promocional Conoce a la Comisión Nacional del Agua, México, 1993.