

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"ANALISIS JURIBICO--ECONOMICO DE LA LEY DE
AGUAS NACIONALES"**

PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA :

DIAZ PLATAS, GABRIELA ALEJANDRA

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

166
24'

A MI MADRE:

DOLORES PLATAS DUEÑAS.

Gracias por darme la vida, por sus preocupaciones, sus lágrimas, sus palabras, su comprensión y sobre todo por su amor de madre y que en ningún momento me ha faltado.

A MI PADRE:

ANTONIO DIAZ FLORES.

Gracias por darme la vida y apoyo moral, así como por sus consejos, su paciencia y su amor.

A MI HERMANA:

MARIA ELENA.

**Gracias por ser mi hermana
y amiga, así como por su apoyo
y comprensión.**

A MI HERMANO:

ANTONIO.

**Gracias por ese ánimo y
espíritu de lucha que ha
inculcado en mí.**

A MIS SOBRINOS:

MAGALI, HUGO Y CECI.

Promesas de superación.

A LA UNIVERSIDAD

**Nacional Autónoma de
México, por ser forjadora
de hombres con compromiso
social.**

**A LA FACULTAD DE
DERECHO**

**Por darme la oportunidad
de lograr una de las metas
más importantes en la vida,
así como realizar algo en
bien de la sociedad, a la cual
debo en gran parte lo que
soy.**

A MI ASESOR:

**LIC. JOSE ANTONIO
ALMAZAN ALANIZ.**

**Por su tiempo y ayuda
desinteresada en la
elaboración de éste
trabajo. Gracias.**

**A todas aquellas personas
que me han ayudado en mi
formación profesional,
directa o indirectamente
encuentren aquí mi
agradecimiento.**

A mis maestros y amigos.

I N D I C E.

ANALISIS JURIDICO-ECONOMICO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES.

INTRODUCCION.....	1
--------------------------	----------

CAPITULO I

NOCIONES GENERALES.

1. EL DERECHO ECONOMICO.....	4
A) Antecedentes.....	4
1. En Europa.....	4
2. En México.....	7
a) Antes de la Constitución de 1857.....	7
b) En el Congreso Constituyente de 1856-1857.....	9
c) En la Constitución de 1917.....	9
B) Concepto.....	10
C) Objeto.....	12
2. EL DERECHO ECONOMICO Y LOS RECURSOS NATURALES.....	13
2.1. REGULACION LEGAL DE LOS RECURSOS NATURALES.....	15
A) Renovables.....	15
B) No renovables.....	18
3. EL AGUA Y SU REGULACION JURIDICA.....	21
4. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA REGULACION DE LAS AGUAS NACIONALES.....	25
A) Etapa Precolombina.....	25
B) La Colonia.....	26
C) México Independiente.....	27

CAPITULO II
LAS AGUAS NACIONALES.

CONCEPTOS.....	36
1. Acuíferos.....	36
2. Cauce de corriente.....	37
3. Cuenca hidrológica.....	37
4. La Comisión.....	38
5. Normas.....	44
6. Persona física y moral.....	44
7. Ribera o Zona Federal.....	45
8. Sistema de Agua Potable y Alcantarillado.....	46
9. Uso Consuntivo.....	47
10. Uso doméstico.....	48
11. Vaso de lago, laguna o estero.....	48
12. Zona de Protección.....	49

CAPITULO III
LEY DE AGUAS NACIONALES.

1) Exposición de motivos.....	52
2) Objeto.....	58
3) Sujetos.....	61
4) Autoridades.....	67
5) Sanciones.....	74
6) Recursos.....	83

CAPITULO IV

REPERCUSIONES ECONOMICAS DERIVADAS DE LA APLICACION DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES.

1) Explotación.....	88
2) Uso.....	90
3) Aprovechamiento.....	93
4) Distribución.....	94
5) Control.....	95
a) Calidad de las Aguas Nacionales.....	96
b) Cantidad de las Aguas Nacionales.....	98
6) Beneficios económicos en el sector productivo del país.....	100
a) En la industria.....	100
b) En la Agricultura.....	101
c) En la ganadería.....	101
CONCLUSIONES.....	103
BIBLIOGRAFIA.....	110
LEGISLACION.....	113

INTRODUCCION.

México constituye uno de los países con mayores riquezas naturales, tales como bosques, mares, desiertos, ríos, flora y fauna, los cuales contribuyen al desarrollo económico y social de un país. Sin embargo, históricamente el agua ha sido un recurso natural usado y explotado indebidamente por la población, debido a la carencia de una adecuada cultura del agua y de una infraestructura hidráulica acorde a las necesidades que demanda la población y la industria del país.

En este contexto y a la par de los cambios económicos, políticos y sociales gestados a últimas fechas en nuestro país y en el mundo entero, se hacía indispensable crear un marco jurídico en materia de aguas nacionales, que se adecuara a las necesidades sociales y económicas imperantes, de tal forma que permitiera su distribución en las zonas que más lo requirieran, para el uso y consumo humano, así como de la industria, el campo, etc., para poder aspirar a un desarrollo del país y modernización de la infraestructura hidráulica.

Por ello, el Ejecutivo Federal promulgó en el año de 1992 la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, con el fin de adecuar la regulación del agua al momento histórico actual. En la misma se contempló lo relativo al uso, aprovechamiento y explotación del agua con una participación mayor por parte de los usuarios; el establecimiento de un órgano único

para la administración del agua, como lo es la Comisión Nacional del Agua; la determinación de los distintos usos del mismo (agrícola, público urbano, generación de energía eléctrica y otras actividades); la promoción de una nueva cultura del agua para lograr un uso y consumo racional, previniendo y controlando su calidad y cantidad, en aras de proteger la salud de los usuarios y preservación del ecosistema.

Dada la importancia que tiene el agua en nuestro país, es por eso la inquietud por desarrollar el presente tema intitulado "Análisis Jurídico-Económico de la Ley de Aguas Nacionales", con el cual pretendo estudiar dicho ordenamiento legal, para estar en posibilidad de determinar sus alcances, beneficios económicos y sociales que trae consigo, sus defectos y en general, si cumple con las expectativas que en torno a la misma se han creado.

Para cumplir tal objetivo, el presente trabajo está dividido en cuatro capítulos, ordenados de la siguiente manera:

El primero denominado "Nociones generales", comprende lo relativo a lo que es el derecho económico, sus antecedentes, concepto y objeto; su relación con los recursos naturales, así como la regulación jurídica del agua a través de la historia, a partir de la Etapa Precolombina, siguiendo con la Colonia, el México Independiente, hasta nuestros días.

El capítulo segundo llamado "Las Aguas Nacionales", contempla el estudio de aquellos conceptos particulares que contempla la Ley antes mencionada, que resultan prudente conocer para entender de la mejor manera el contenido de aquella.

El capítulo tercero intitulado "Ley de Aguas Nacionales", abarca un análisis de ésta, en lo concerniente a la exposición de motivos, su objeto, los sujetos, las autoridades, sanciones y recursos en ella previstos.

Y en el capítulo cuarto llamado "Repercusiones económicas derivadas de la aplicación de Ley de Aguas Nacionales", se establecen las consecuencias de carácter económico que trae aparejadas la aplicación de dicho ordenamiento, en cuanto al uso, explotación, aprovechamiento, distribución, control en su calidad y cantidad, así como los beneficios que reportará en la industria y demás actividades económicas del país.

Posteriormente, se formulan las conclusiones obtenidas de la realización de la presente tesis y las críticas y comentarios que sean prudentes.

Finalmente, se enumeran las fuentes de consulta que sirvieron para llevar a cabo la presente investigación.

CAPITULO I.

NOCIONES GENERALES.

1. EL DERECHO ECONOMICO.

A) ANTECEDENTES.

1. EN EUROPA.

Como se sabe, los orígenes del Derecho se remontan a Europa, en Roma, los cuales han servido de base para la creación de los sistemas jurídicos latinoamericanos. Por lo que se refiere al Derecho Económico, sus inicios en el viejo continente se localizan en Alemania e Italia.

Como resultado del estallido de la Primera Guerra Mundial (1914), se vió la necesidad de que "... se dictaran medidas legales de urgencia para ejercer control sobre las actividades económicas, que iban dirigidas de manera acorde al esfuerzo bélico y a algunas otras de finalidad social, que ativarían la situación de la población, y evitaran acaparamientos y especulación". (1)

1. Wlter V., Jorge, "Derecho Económico", Edit. Harla, México, 1a. ed., 1995, p. 14.

Dichas medidas u ordenamientos legales subsistieron después del conflicto, dictándose otras para poder solucionar los efectos nocivos de la postguerra; principalmente en Alemania, quien padeció una grave crisis e inflación.

Más adelante, con la crisis de 1930-1933 y los acontecimientos políticos suscitados en Alemania e Italia provocaron una mayor intervención y dirección del Estado, a fin de resolver los problemas de mercado y de cesantía, ocasionados por la crisis a la que siguió el proceso inflacionario de graves consecuencias, en virtud del abandono casi general del patrón de cambio: el oro. Así también, en Alemania se hizo con un propósito beligerante, que requería una concentración de esfuerzos, cimentada sobre una dura disciplina impuesta por el Estado.

Lo anterior trajo consigo movimientos significativos en los Gobiernos de varios países (lo que influyó en América Latina), los cuales asumieron un rumbo populista; verbigracia, la caída de la Monarquía española, con el surgimiento de una República con tintes socialistas. En México, se puede ilustrar dicho fenómeno con el Cardenismo.

Como resultado de la imposición de una tendencia socialista en todo el orbe, lógicamente la legislación expedida por dichos Gobiernos estuvo orientada en tal sentido. En Estados Unidos, el Presidente Roosevelt, durante su período de gobierno (de más profunda depresión), llevó a cabo una serie de medidas de ayuda y estímulo a la producción, mediante mecanismos de acción estatal.

Más adelante, con el estallido de la Segunda Guerra Mundial (1939), se tomaron una serie de medidas de control y dirección económica, para hacer frente a las repercusiones sociales y económicas de aquélla. Al término del conflicto, se inicia un movimiento de liberación de los pueblos que tenían el carácter de colonias de las potencias europeas, así como también reclamos de los países subdesarrollados que exigían mejores condiciones de vida.

Todo lo antes asentado dió pauta "... a una importante legislación, mediante la cual el Estado organiza y orienta la producción, crea planes, regula y controla el comercio interno y externo, fomenta las inversiones, controla el crédito, dictando diversas medidas de estímulo para actividades específicas o a las que se realicen en determinadas zonas que se desea proteger". (2)

Recapitulando, los antecedentes europeos pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a) El Derecho Económico se desarrolla en su aspecto teórico, básicamente en Alemania e Italia; en la primera, en razón del carácter disciplinado de su pueblo, a su tendencia a establecer cuadros jerárquicos dentro del concepto cerrado de comunidad nacional; a sus progresos en la institucionalidad jurídica de derecho público y por último, al régimen nacional-socialista que estructuró el país para conseguir metas definidas, incluyendo las bases de una política económica del

2. Witker V., op. cit., p. 15.

Estado con fuerza de coacción sobre todas las actividades económicas. Por lo que respecta a Italia, primordialmente por las ideas fascistas, unidas a un sistema corporativo y director.

b) En la formulación y desarrollo del Derecho Económico influyeron las dos Guerras Mundiales.

c) El Derecho Económico se ha formado en períodos de paz, debido en mayor medida a la concepción económica socialista de Estado (vgr. Francia y Chile).

d) El Estado desempeña actualmente un papel rector de la economía, ejercido por medio de la adopción de planes y medidas de regulación o coordinación económica.

2. EN MEXICO.

a) **Antes de la Constitución de 1857.-** Partiendo de la premisa de que el Derecho Económico es un conjunto de ordenamientos jurídicos que pretende reivindicar los derechos sociales. En este contexto puede decirse que el derecho económico surge con posterioridad al régimen Colonial, teniendo como principal impulso la acción del Estado, caracterizada por el otorgamiento de concesiones a personas físicas y morales, subsidios económicos, créditos a bajo interés, políticas impositivas protectoras de las operaciones de comercio exterior, etc. Por lo regular, el

Estado ha sido el principal motor económico del país . Dicho fenómeno se conoce en la doctrina como "intervencionismo de Estado".

En el Congreso Constituyente de 1857 fue cuando se habló de un "liberalismo socialista", entre otros, por Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez. Los iniciadores de la lucha independentista, si bien recogieron los postulados de la Revolución Francesa (1789), pugnaban por un Estado de espíritu solidarista, y no solamente por un régimen de garantías individuales.

En la obra de José Ma. Morelos, conocida como "Sentimientos de la Nación" sitúa al lado del liberalismo "ochocentista", el nacionalismo, impregnando a sus principios un tinte socializador. Así, en el punto doce afirmaba que "como toda ley es superior a todo hombre, las que dicte el Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal al pobre, que mejore sus costumbres aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto". (3)

Si bien las ideas de Hidalgo y Morelos no pueden considerarse un movimiento jurídico, constituyen fuentes reales del derecho mexicano, a saber: la justa distribución de la riqueza, la abolición de las castas en la población, la distribución equitativa de la tierra, etc.

3. Cfr. Palacios Luna, Manuel R., "El Derecho Económico en México", Edit. Porrúa, S.A., México, 6a. ed., 1996, p. 40.

b) En el Congreso Constituyente de 1856-1857.- Durante éste se retomaron las ideas independentistas, el liberalismo servía de base a los representantes, las ideas socialistas propugnaban por un nuevo sistema económico y social que diera a ese liberalismo un carácter nacional propio, de conformidad con las necesidades sociales, muchas de las cuales no se habían satisfecho, por haberse violado la ley o aplicado indebidamente.

Dos de los principales personajes del citado Constituyente fueron Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez, quienes al hacer alusión al derecho de propiedad, si bien lo reconocía como un derecho inherente al hombre, solicitaba que se reglamentara y proclamaba la función social que tenía la propiedad de la tierra. Por otro lado, exigían garantías para el trabajador, en razón de que deseaba que el hombre tuviera una retribución justa por su trabajo; que éste fuera objeto de aquél y no al contrario.

c) En la Constitución de 1917.- La Constitución de 1917 constituye la primera de carácter social en el presente siglo. Por ende, el derecho económico adquiere gran importancia a partir de ésta fecha. En tal documento se establece la propiedad como función social, pilar esencial del sistema de economía mixta.

Desde el artículo 27 Constitucional que establece la propiedad originaria en favor de la nación, hasta estos días, la rectoría económica del Estado ha sido factor determinante del desarrollo democrático, armonizado con las libertades

individuales, en especial con la libertad de trabajo, como un principio de la libre concurrencia y base de una economía privada o de mercado.

En lo concerniente a la legislación secundaria, desde los años 20's, el legislador ha venido legitimando la intervención estatal, nacionalizando sectores estratégicos de la economía, como son: la energía eléctrica, los ferrocarriles, la industria petrolera, entre otras.

Empero, el desarrollo jurídico no ha logrado, en materia legislativa, una estructura acorde con su desarrollo económico. En síntesis, la Constitución de 1917, es partidaria de la presencia rectora del Estado en la economía, facultándolo para establecer los lineamientos y directrices a seguir en tal área.

B) CONCEPTO.

Existen en el derecho comparado diferentes definiciones de esta disciplina.

Darío Munera Arango, define al derecho económico como el "Conjunto de principios y de normas jurídicas que regulan la cooperación humana en las actividades de creación, distribución, cambio y consumo de la riqueza generada por un sistema económico". (4)

4. Cfr. Witker V., op. cit., p. 9.

E. R. Huber. afirma que es un "Conjunto de estructuras y medidas jurídicas con las cuales utilizando facultades administrativas, la Administración Pública, influye en el comportamiento de la economía privada". (5)

Gustavo Radbruch lo conceptualiza como el "Derecho regulador de la economía mixta que tiene por finalidad conciliar los intereses generales protegidos por el Estado por un lado, y los intereses privado por otro". (6)

Daniel Moore Merino vierte la siguiente definición del derecho económico: "Conjunto de principios jurídicos que informan las disposiciones, generalmente de derecho público, que rigen la política económica estatal orientada a promover de manera acelerada el desarrollo económico." (7)

Alfonso Insuela Pereira estima que el derecho económico es el "Complejo de normas que regulan la acción del Estado sobre las estructuras del sistema económico y las relaciones entre los agentes de la economía". (8)

Jorge Witker lo define como el "Conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías sustancialmente de derecho público que inscritas en un orden público económico plasmado en la Carta Fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país." (9)

5. Witker V., op. cit., p. 9.

6. Ibid.

7. Ibidem.

8. Idem.

9. Ibid.

C) OBJETO.

El Derecho Económico puede considerarse como un instrumento democratizador, tendiente a regular la economía de un Estado, asignando a éste una tarea reguladora, en aras del bienestar social.

En los países subdesarrollados, el derecho económico representa la salvaguarda de los intereses nacionales, a la vez que protege a empresarios y consumidores nacionales.

Los instrumentos de que se vale el derecho económico para canalizar los cambios sociales por la vía de un régimen legal son, entre otros: la regulación de la inversión extranjera, de la transferencia de tecnología, de la contaminación ambiental, las normas que limitan y sancionan la explotación económica irracional de los recursos naturales, las facultades legales planificadoras de los Estados y las intervenciones administrativas de los mercados.

En este contexto, el tratadista Héctor Cuadra estima que el derecho económico mexicano tiene "la función de ser un ordenamiento jurídico que apunta la realización y eficacia de la democracia económica en un contexto de libertad y dignidad humanas". (10)

10. Witker V. op. cit., p. 40.

En el ámbito internacional, las normas jurídicas que ha desarrollado la Organización de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en materia de productos básicos; la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; los Códigos para el Control de la Tecnología entre Países y empresas transnacionales; el Derecho Andino y el SELA, son instrumentos jurídicos propios del derecho económico internacional, que trata de reducir el abismo existente entre los países industrializados y los que están en vías de desarrollo.

2. EL DERECHO ECONOMICO Y LOS RECURSOS NATURALES.

Para comenzar el desarrollo del presente tema, es pertinente establecer qué son los recursos naturales. Al respecto, el tratadista José Sánchez González los define como "todos aquellos elementos que nos proporciona la naturaleza, de los cuales se sirve el hombre para satisfacer sus necesidades de orden material".⁽¹¹⁾

Acerca de los recursos naturales el Maestro Angel Bassols señala que "dentro de los factores que integran la naturaleza, deben individualizarse aquellos que realmente se consideran recursos naturales, o sea, las riquezas o fenómenos de orden físico que se usan o pueden utilizarse para satisfacer necesidades de la sociedad, incluyendo en estas últimas no sólo las de carácter económico, sino

11. Sánchez González, José, "La protección de los recursos naturales renovables en el derecho mexicano", Universidad Iberoamericana, Jurídica, No. 12, 1990, México, p. 453.

también las que ayudan a mejorar la salud, a practicar el deporte o fomentar el conocimiento de la propia naturaleza (árboles, agua y suelo) y también a todos en su conjunto dentro de una expresión compleja (parques nacionales, reservas de caza, bellezas panorámicas)". (12).

De las anteriores citas se infiere que los recursos naturales, para ser considerados como tales, no basta que provengan de la naturaleza, sino que es menester que le reporten algún beneficio al hombre, de la indole que sea.

Los recursos naturales se caracterizan por ser limitados e interdependientes. Limitados, porque no crecen ilimitadamente; e interdependientes, porque entre ellos se da una relación funcional de equilibrio en que la alteración de uno afecta el desarrollo de los otros.

Los recursos naturales se clasifican en renovables y no renovables. Los primeros son aquellos que se renovan gracias a la ley natural, o por la acción del hombre; y se controlan legalmente por las regulaciones administrativas que determinan el uso y explotación por parte de los particulares. Como ejemplo de éstos se encuentran: el suelo, la atmósfera, la flora y fauna silvestre, la energía solar e hidroeléctrica, el agua, el clima, etc.

12. Bassols Batalla, Angel, "Recursos naturales de México", Edit. Nuestro Tiempo, México, 1992, p. 50.

Los recursos naturales no renovables o agotables, son aquellos que se consumen con el uso y que por ende, se acaban, tales como: los minerales, hidrocarburos, carbón mineral y fuentes geotérmicas.

2.1. REGULACION LEGAL DE LOS RECURSOS NATURALES.

A) RENOVABLES.

- **EL SUELO.** Este recurso natural comprende el espacio terrestre de un Estado, en donde se llevan a cabo actividades económicas, tales como la agricultura, la ganadería, etc.

Desde el punto de vista del Derecho Económico, existen diversas leyes que se encargan de la protección de éste recurso. Primeramente, en nuestra Constitución, el tercer párrafo del artículo 27, textualmente dispone lo siguiente:

*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 tierra, 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 la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad*.

Como puede apreciarse, del precepto antes transcrito, se desprende que la intervención del Estado en relación a éste recurso natural, consiste en realizar funciones de policía administrativa, encargada de la salvaguarda del suelo, en beneficio de la colectividad.

- **BOSQUES Y FAUNA SILVESTRE.** El derecho forestal pretende la conservación de la flora silvestre, la cual constituye un recurso importante, no sólo por la función que desempeña en el ciclo hidrológico y en la formación de la atmósfera, sino también como refugio de toda forma de vida. Las instituciones jurídicas encargadas de proteger tal recurso son: los parques nacionales, policía forestal, monumentos naturales, etc.

La participación del Estado estriba en dos aspectos señalados con antelación: a) La facultad de imponer modalidades a la propiedad y; b) Regular el aprovechamiento de los recursos naturales para evitar su destrucción en perjuicio de interés público.

- **AGUAS Y PECES.** El agua, como recurso natural de vital importancia, será objeto de estudio más adelante (en el tema "El agua y su regulación jurídica"). Por lo que respecta a los recursos marítimos, la pesca constituye una de las actividades económicas que mayores beneficios proporciona, tanto por ser un medio de alimentación, como por su comercialización exterior, generadora de divisas, máxime si se toma en cuenta que nuestro país cuenta con gran riqueza ictiológica. México cuenta con 12 mil kilómetros de litoral, entre los océanos Pacífico y Atlántico, contando con más de 40 especies marinas susceptibles de aprovechamiento y explotación.

Lo relativo a la piscicultura se encuentra regulada en el artículo 27 Constitucional (no en forma específica), en sus párrafos, primero, cuarto, quinto y primera parte del sexto.

En el párrafo cuarto la Constitución establece que "corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas...".

B) NO RENOVABLES.

Esta clase de recursos se agrupan directamente en el derecho económico, habida cuenta que constituyen un área estratégica para la economía de los países y dada su naturaleza, el Estado lleva a cabo un tratamiento y protecciones en pro de la sociedad, con exclusión de los particulares.

Sobre éstos recursos, los estados ejercen por regla general, un dominio directo. Estos recursos, al igual que los renovables, se ubican en el sector público y de manera general son gestionados y explotados directamente por el Estado, sin que haya lugar a la concesión, permiso u otra facultad de policía.

Así, dentro de éstos se ubican el petróleo, la energía eléctrica y los recursos minerales. Con respecto al primero, constituye uno de los recursos naturales más importantes, por sus características y beneficios económicos que trae consigo. Empero, su explotación es costosa, sus reservas limitadas y la distribución geográfica desigual.

La regulación del petróleo se encuentra plasmada en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en cuyo cuarto párrafo menciona que "Corresponde a la Nación el dominio directo de... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos...".

Para la explotación del petróleo, el Estado creó un organismo público descentralizado, llamado Petróleos Mexicanos, encargado de la explotación, transporte, almacenamiento, distribución y venta de aquél, así como del gas natural y sus productos derivados.

Estrechamente vinculada con el petróleo se encuentra la petroquímica, la cual se divide en básica, intermedia y secundaria. La básica ésta reservada exclusivamente a Petróleos Mexicanos por mandato constitucional.

En lo que se refiere a la energía eléctrica, la ley la considera reserva exclusiva, al disponer en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional que "Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En ésta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y los recursos naturales que se requieran para dichos fines".

En lo concerniente a los minerales, encuentran su regulación constitucional en el artículo 27, párrafos cuarto y sexto. El primero indica que "Corresponde a la Nación el dominio directo ... de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas

marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes...".

Por su parte el párrafo sexto dispone que "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. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de su otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean...".

De los preceptos señalados se infiere que la Nación tiene el dominio directo sobre los recursos minerales; es decir, son de su propiedad absoluta, lo cual se refuerza por el hecho de ser inalienables e imprescriptibles. En consecuencia, no puede existir la propiedad privada sobre los mismos; la explotación por parte de los

particulares o empresas solo puede llevarse a cabo mediante concesión por parte del Estado.

3. EL AGUA Y SU REGULACION JURIDICA.

Sobre la importancia del agua en sus diversos tipos (superficiales, atmosféricas, marinas y oceánicas), como recurso natural renovable, el tratadista Fernando Catalano manifiesta lo siguiente:

"No sólo el hombre la utiliza para la bebida y la alimentación, para el cultivo y como materia prima o vehículo de numerosos procesos industriales o vinculados a la salud pública, sino que en determinadas condiciones constituye una fuente inagotable de energía, forma el gran habitat en que se desarrolla la fauna ictiológica que constituye una de las principales fuentes de alimentos a la humanidad y sirve de vía de comunicación para estrechar las relaciones espirituales y comerciales entre los pueblos, y de escenario para la vida recreativa. Pocos recursos naturales ofrecen una utilidad tan variada como los recursos acuíferos". (13)

México es un país en donde las aguas se encuentran repartidas en forma desproporcionada, en virtud de que mientras que en el sureste y noroeste es abundante, en el centro y el norte es escasa. En opinión de Angel Bassols, "nuestros

13. Catalano, E. Fernando, "Teoría General de los Recursos Naturales", Zovallia Editor, Buenos Aires, 1993, p. 10.

recursos acuíferos se elevan a un total de 91,500 millones de metros cúbicos que serían los recursos de agua para satisfacer necesidades nacionales de riego y otros usos". (14)

En relación al vínculo existente entre el agua y el suelo agrícola, cabe decir que de los 35 millones de hectáreas cultivables en nuestro país, menos de la tercera parte puede ser irrigada; por ende, el resto sólo puede tener una agricultura de temporada.

Por lo que se refiere a la regulación de las aguas en nuestro sistema jurídico, se encuentra una gran variedad de ordenamientos legales que regulan dicho recurso natural, y que van desde la Ley Fundamental, hasta leyes secundarias, tales como: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Aguas, Ley Forestal, Ley Agraria, Ley General de Asentamientos Humanos, etc.

Primeramente, en lo tocante a la Constitución Federal, el artículo 27 en su párrafo primero dispone que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación...". De ésto se desprende la propiedad originaria que tiene la nación sobre éste recurso.

De igual manera el tercer párrafo hace mención del agua, al disponer que se tomarán medidas a efecto de establecer adecuadas provisiones, usos,

14. Bassols Batalla, op. cit. p. 87.

reservas y destinos de aguas, procurando restaurar el equilibrio ecológico y evitando la destrucción de los recursos naturales.

Por su parte, el párrafo quinto de la Carta Magna afirma que "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 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 afecte 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 corra y en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de éstas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.”

Del párrafo antes transcrito se puede desprender la siguiente conclusión:

- La nación tiene la propiedad de todas las aguas que se encuentran dentro del territorio nacional, excepción hecha de aquéllas que fluyan o se encuentren en depósitos, formando parte de la propiedad de una persona; pero aún en éste último supuesto, cuando abarque dos o más predios, se considerará el aprovechamiento de dichas aguas como utilidad pública, facultándose al Estado para dictar las disposiciones legales que sean menester.

Asimismo, en el sexto párrafo del artículo 27 Constitucional se estatuye que el dominio que la nación ejerce sobre las aguas nacionales, es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o aprovechamiento de éstas, sea por particulares o sociedades, sólo puede llevarse a cabo mediante concesión otorgada legalmente por el Ejecutivo Federal.

Finalmente, el párrafo octavo del citado artículo establece que "la nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con éstos Estados".

4. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA REGULACION DE LAS AGUAS NACIONALES.

A) ETAPA PRECOLOMBINA.

En ésta época, el agua era un elemento indispensable para las comunidades indígenas, en razón de que eran pueblos que lo requerían para sus actividades agrícolas y ganaderas, razón por la cual las culturas indígenas tuvieron sus asentamientos en lugares cercanos a lagos, manantiales y corrientes de agua; lógicamente, dichos grupos indígenas emigraban de las regiones que carecían del vital líquido.

El calpulli como forma comunal de tenencia de la tierra en el pueblo azteca, requería del agua, surgiendo así las primeras normas de derecho

consuetudinario, con las que se trataba de evitar las constantes pugnas entabladas entre los indígenas por el aprovechamiento del agua y a la vez asegurar que ésta no faltara en las comunidades indígenas.

B) LA COLONIA.

En éste período de la historia de México, las leyes que regían en la Nueva España provenían en su mayoría del Derecho español; a manera de ejemplo pueden citarse: el Fuero Juzgo, el Fuero Viejo de Castilla, el Fuero Real de España, las Siete Partidas, las Leyes de Toro, etc. En éste sentido nuestra legislación de aguas tuvo influencia de los ordenamientos legales citados.

"El régimen de las aguas formó parte del Real Patrimonio y los monarcas esgrimieron los mismos derechos que para la propiedad superficial y el subsuelo. En las Leyes de Partida las aguas pertenecen a todas las criaturas...". (15)

De ésta manera, se ordenan las disposiciones para aprovechar el régimen de las aguas, con las siguientes características:

- a) Las aguas estuvieron sometidas a un régimen de derecho público.
- b) Subsistió la clasificación peninsular de aguas públicas y privadas.

15. Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S.A., México, 17ª ed., 1996, p. 221.

Para determinar la naturaleza jurídica de los bienes que formaban el Real Patrimonio, se tomó como base la bula del Papa Alejandro VI, de 4 de mayo de 1593.

C) La Recopilación de las Leyes de Indias de 18 de marzo de 1680, contenían diversas disposiciones al régimen de las aguas, la cual tomó en cuenta las necesidades de los pueblos y ciudades, asegurando el aprovechamiento de las mismas a las comunidades indígenas.

Asimismo, el régimen de las mercedes se equiparaba al de las concesiones, toda vez que otorgaba el aprovechamiento de las aguas, bajo las condiciones previstas, manteniendo un sistema precario de la propiedad de ellas.

C) MEXICO INDEPENDIENTE.

Una vez consumada la Independencia de México, nuestro país adquirió la titularidad sobre los derechos del Real Patrimonio. Así, las entidades federativas, desde el primer ordenamiento legal que crearon, contenían diversas disposiciones generales sobre el régimen de las aguas.

A manera de ejemplo, el artículo 50, fracción II de la Constitución de 1824, señalaba entre las facultades del Congreso Federal, la relativa a la apertura de canales o sus mejoras, sin impedirle a los Estados los suyos.

En la Constitución de 1857, el artículo 72 fracción XXII, facultó al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.

Durante el Gobierno del presidente Benito Juárez, se expidió el Decreto de 2 de agosto de 1863, en el que se dispuso que "las medidas de terrenos y las de aguas, sean para riego o potencia, serán estimadas por lo ingenieros y agrimensores según el sistema métrico decimal, dando al mismo tiempo, y durante diez años su reducción a las unidades de medida que hasta hoy han estado en uso".(16)

En caso de que hubiera controversia sobre las aguas por alegarse derecho a una cantidad cuyos títulos o documentos anteriores a la sanción de la ley, de la medida en surcos no se empleará la relación que adelante se fija para determinar la cantidad controvertida, sino cuando haya otra prueba material sobre cual haya sido aquella cantidad; más si esto no pudiera justificarse por cualquier otro medio que importe prueba plena, se decidirá conforme a ella.

Entre las disposiciones más importantes sobre medidas de aguas que existían, puede señalarse las siguientes:

El litro, que es la capacidad de un decímetro cúbico será en lo sucesivo la única medida para las aguas rústicas y urbanas, computándose las primeras por unidad de tiempo y las segundas por minuto.

16. Serra Rojas, op. cit. p. 224.

El surco se considerará igual a seis litros y medio por segundo en las medidas rústicas y en las urbanas, se considerará la baja igual a cinco centésimos de litro por minuto.

Los ingenieros, agrimensores e hidromensores eran los encargados de arreglar las datar rústicas y urbanas que correspondían a los elementos de inclinación, distancia de las tomas o presión, que deban tenerse en cuenta, determinando en cada caso las fórmulas empleadas y las razones de sus procedimientos.

La medida para las potencias mecánicas será el kilográmetro (un kilogramo por segundo) con la altura de un metro, formando setenta y cinco kilogramos el caballo de vapor.

Posteriormente, el Código Civil de 1870 clasifica los bienes en propiedad pública y privada, rigiéndose los primeros por aquél ordenamiento en cuanto no esté determinado por leyes especiales; quedando sujetos a las reglas que en el se establecen para la prescripción.

Los bienes de propiedad pública se dividen en bienes de uso común y bienes propios. Los primeros son aquéllos que pueden aprovechar todos los habitantes, con las restricciones legales. Dentro de estos quedan comprendidos: las playas del mar, que son aquéllas partes de tierra que cubre el agua en su mayor flujo

ordinario; los puertos, bahías, radas y ensenadas; los ríos, aunque no sean navegables, su álveo, las rías y los esteros; los puentes, calzadas, caminos y canales construídos y conservados a expensas del Estado; las riberas de los ríos navegables, en cuanto al uso que fuera indispensable para la navegación; los lagos y lagunas que no sean de propiedad particular; las calles, plazas, fuentes y paseos de las poblaciones; los palacios, los monumentos y los edificios de los Estados destinados a las oficinas y demás establecimientos públicos.

El 5 de junio de 1888, se expide la ley sobre vías generales de comunicación, la cual precisa cuales son estas, además de las carreteras nacionales, ferrocarriles etc., señalando las siguientes: los mares territoriales, los esteros y lagunas que se encuentran en las playas de la república; los canales construídos por la Federación o con auxilio del erario nacional, los lagos y ríos interiores, si fueren navegables o flotantes; los lagos y ríos de cualquier clase y en toda su extensión, que sirvan de límites a la república o a dos o más entidades federativas.

Asimismo, se establecía que al Ejecutivo Federal le tocaba la vigilancia y policía de dichas vías generales de comunicación, así como reglamentar su uso público y privado, conforme a las siguientes bases:

a) Las poblaciones ribereñas tenían el uso gratuito de las aguas que necesitaban para el servicio doméstico de sus habitantes.

b) Eran respetados y confirmados los derechos de particulares en relación a las servidumbres, usos y aprovechamientos constituidos en su favor sobre los ríos, lagos y canales, a condición de que estuvieren apoyados en títulos legítimos o en prescripción civil por más de diez años.

c) La concesión o confirmación de los derechos particulares en los lagos, ríos y canales, únicamente podían otorgarse por la Secretaría de Fomento, cuando no produjeran ni amenazaran el cambio de curso de aquéllos, ni privaran del uso de sus aguas a los ribereños inferiores.

d) La pesca, buceo de perlas y el uso o aprovechamiento de los esteros, lagunas, que se encuentre en las playas y en los terrenos baldíos y de los mares territoriales, serían reglamentados por el Ejecutivo Federal.

Los delitos del orden común cometidos en los lagos, canales y ríos interiores, así como el conocimiento de las controversias entre particulares, por la aplicación de los reglamentos de la Secretaría de Fomento, correspondían a la jurisdicción local competente.

Más adelante, mediante la Ley del 6 de junio de 1894 el Congreso autorizó al Ejecutivo a hacer concesiones para aprovechar las aguas de jurisdicción Federal en riegos e industria, con lo cual se pretendía facilitar el aprovechamiento de las aguas, otorgando franquicias y exenciones a los empresarios, que tenían como

obligaciones importantes el construir las obras, así como sujetar las tarifas y arrendamiento de las aguas al examen y aprobación de la Secretaría de Fomento.

La ley de 18 de diciembre de 1896 permitió al Ejecutivo de la Unión revalidar por una sola vez las concesiones otorgadas por las autoridades estatales a los particulares hasta esa fecha, para utilizar las aguas de los ríos o corrientes de jurisdicción Federal clasificados así por el artículo primero de la ley del 5 de junio de 1888, a condición de que se cumplieran los siguientes requisitos:

- Que la revalidación se solicitara dentro del año siguiente a la publicación de la ley.

- Que hubiere sido otorgada después de 1888.

- Y solicitud de confirmación y planos y documentos de la obra.

Mediante la reforma Constitucional de 20 de junio de 1908, hecha al artículo 72, fracción XX, quedó redactado de la siguiente manera:

*El Congreso tiene facultad;

Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos: para definir, determinar cuales son las aguas de jurisdicción Federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas.

El 13 de diciembre de 1910 fué promulgada la Ley sobre aprovechamiento de aguas de jurisdicción Federal (publicada el 18 del mismo mes y año) y su reglamento el 31 de enero de 1911.

La importancia de ésta estriba en que es el antecedente inmediato del artículo 27, párrafo quinto Constitucional.

Las aguas de jurisdicción Federal son de dominio público y de uso común, por ende, tienen las características de ser inalienables e imprescriptibles, y sólo podrán otorgarse concesiones para su uso y aprovechamiento de aquéllas que sean flotables y navegables, únicamente con aprobación del Congreso Federal cuando puedan modificar o perjudicar las condiciones de flotación o de navegación establecidas.

"El Constituyente de 1917 adicionó el párrafo quinto en materia de aguas en el artículo 27 Constitucional. Dicho párrafo ha tenido dos reformas: la del 21 de abril de 1945 y la del 20 de enero de 1960". (17)

El 4 de enero de 1926 fue creada la Comisión Nacional de Irrigación en la Ley sobre Irrigación con aguas Federales, la cual tenía por objeto promover y construir obras de irrigación en todo el país. Dicha Institución dependía de la Secretaría de Agricultura y Fomento constante de tres miembros nombrados por el

17. Serra Rojas, *op. cit.*, p. 189.

Presidente de la República. De igual manera, el agua estaba regulada por la legislación agraria y diversos acuerdos, decretos y circulares.

El 6 de agosto de 1929 fue publicada la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, la cual derogó la de 13 de diciembre de 1910. En ésta se define el carácter federal de la ley; y la inalienabilidad e imprescriptibilidad de las aguas; también se establece el libre uso y aprovechamiento de las aguas por medios manuales; se distinguen las confirmaciones de derechos anteriores creados al amparo de la ley de 1910 y los permisos revocables y precarios para la utilización de las aguas de propiedad nacional.

Con las reformas efectuadas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 13 de diciembre de 1946, se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, sirviendo como base de sus facultades las de la Comisión Nacional de Irrigación, aumentando su competencia en diversas materias vinculadas con el agua.

El artículo 12 de la Ley de Secretarías, así como el 17 de la Ley Federal de Aguas determinan la competencia de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Otras leyes que regulaban el agua fueron la Ley de Inspección Sanitaria de 3 de enero de 1948 y la Ley de Cooperación para la dotación de agua potable a los municipios de 15 de diciembre de 1956.

El 11 de enero de 1972 fue publicada la Ley Federal de Aguas, la cual reglamentaba los párrafos quinto y sexto del artículo 27 de nuestra Carta Magna. Dicho ordenamiento, en aras de lograr una distribución equitativa de los recursos hidráulicos y cuidar de su conservación, tenía por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, reglamentando su extracción, utilización y veda, de conformidad con el interés público.

Dicha ley consideraba en sus preceptos 5° y 6° que originalmente las aguas eran propiedad de la nación, y por exclusión todas las que no contemplaban dichos preceptos.

CAPITULO II

LAS AGUAS NACIONALES.

CONCEPTOS.

Siempre en cualquier tema que se aborda es conveniente establecer los conceptos que más se utilizarán, para una mejor comprensión de lo que se está hablando. En el caso particular, al ser objeto de estudio de la presente tesis la Ley de Aguas Nacionales, ésta ha creado, por así decirlo un diccionario propio de los términos comunes que ella contempla y que es menester saberlos para poder interpretar mejor el sentido de la ley.

Ante tales circunstancias, en éste capítulo se hará referencia a los conceptos más importantes que contempla la Ley, a la vez que se harán comentarios en torno a cuestiones vinculadas con aquellos.

1. ACUIFERO. Según el artículo 3° de la Ley de Aguas Nacionales, en su fracción II, dice que es "cualquier formación geológica por la que circulan o se almacenan aguas subterráneas que puedan ser extraídas para su explotación, uso o aprovechamiento".

Gramaticalmente la palabra acuífero es "la capa, o zona del terreno que contiene agua". (18)

2. CAUCE DE CORRIENTE. Primeramente, el cauce, gramaticalmente se define como el "Lecho de los ríos y arroyos. Conducto descubierto o acequia por donde corren las aguas para riegos u otros usos. Dirección natural o lógica de las cosas o sucesos". (19)

Y cauce de corriente "Es 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". (Art. 3º, fracción III).

3. CUENCA HIDROLOGICA. La cuenca es una "depresión de la superficie de la tierra rodeada por todas partes de montañas y ocupadas muchas veces, por mares o lagos, v. gr., la Cuenca del Golfo de México. Terreno por donde corre un río, por ejemplo la Cuenca del Lerma, que tiene tres cuencas".

18. Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Océano Uno, Bogotá Colombia, 1991, p. 50.

19. *Ibidem*, p. 100.

Y cuenca hidrológica es, según el artículo 3º, fracción IV de la Ley de Aguas Nacionales "Es 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 forma 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".

4. LA COMISION. Según la fracción V del artículo 3º de la Ley de Aguas Nacionales, se entiende por ésta a "La Comisión Nacional del Agua, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos".

Antes de proseguir, hay que hacer un breve paréntesis para explicar en qué consiste un órgano administrativo desconcentrado. Ocurre que "la existencia de ciertas materias que requieren una atención especial por parte de la Administración Pública, ya sea por lo delicado de su contenido, por la técnica de su manejo, o por la celeridad en su tratamiento, ha hecho necesaria la creación de órganos dentro de los órganos que gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de la organización jerárquica de la organización.

"El establecimiento de los órganos desconcentrados de la Administración Pública centralizada está regulado principalmente en los reglamentos interiores de cada una de las dependencias. Sin embargo, muchos de ellos han sido

creados por leyes y por decretos, en los que se establecen su estructura y sus funciones principales...". (20)

Dicho lo anterior se comprende la necesidad de crear la citada Comisión, para que se encargara de atender, de manera única, un área prioritaria del país, como lo constituye el agua.

Ahondando más en ésta cuestión, cabe señalar que dicha Comisión se creó mediante Decreto del Ejecutivo Federal Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989. Los argumentos esgrimidos por el Presidente de la República giraban en torno que su Gobierno tenía como meta prioritaria lograr un abastecimiento del agua al campo y a la ciudad, así como brindar agua de calidad para el uso y consumo de la población, lo cual se hizo constar en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Asimismo, agregaba el Presidente Salinas de Gortari que "Con el fin de evitar la dispersión de atribuciones y funciones administrativas en materia de uso y aprovechamiento del agua, se considera esencial el fortalecimiento de la Comisión Nacional del Agua, como órgano desconcentrado de la SARH, con competencia sobre las decisiones de uso en cantidad y calidad de las aguas nacionales. De esta manera será posible atender las prioridades de la política en materia hidráulica; ordenar el aprovechamiento del líquido en función de la disponibilidad; proponer y

20. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", 2º Curso, Edit. Limusa, México, 5ª ed., 1996, pp. 113 y 114.

ejecutar políticas a nivel nacional que tomen en cuenta los intereses sectoriales y la opinión pública regional; autorizar en forma integral y dar congruencia a los programas y presupuestos; agilizar la administración del recurso; facilitar la coordinación entre dependencias a nivel federal y entre estados a nivel de cuencas; ampliar esquemas de descentralización, y fortalecer mecanismos de concertación*.

(21)

Siguiendo la misma línea, el primer mandatario de la Nación, en los Considerandos del Decreto *en comento* dejó de manifiesto que para lograr el desarrollo económico y social del país y satisfacer las necesidades de la población, de forma proporcional al crecimiento demográfico, era indispensable desarrollar la infraestructura hidráulica del país, procurando la distribución conveniente de las aguas nacionales, en sus diferentes usos.

Puso de relieve que la distribución adecuada del agua significaba, por un lado, que su uso sea eficiente e igualitario, con el fin de atender las necesidades sociales, económicas y ecológicas de las generaciones presentes y futuras; y por otro lado, que los individuos de la sociedad contribuyan a pagar el costo del servicio de agua de manera proporcional al beneficio que obtengan.

Lo anterior sólo podría lograrse en caso de que la administración integral del agua y la vigilancia en su calidad quedaran depositadas en un órgano

21. Comisión Nacional del Agua, "Bases Jurídicas de la Comisión Nacional del Agua", Volumen I, 1995, p. 3.

administrativo, encargado de realizar las actividades de planeación, construcción, operación y conservación de las obras hidráulicas, así como las acciones que se requieran en cada cuenca hidrológica. En éste marco, fue que se determinó la creación de La Comisión Nacional del Agua.

En el artículo 2º del citado Decreto se determinó que la Comisión Nacional del Agua tendrá a su cargo:

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

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

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;

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.

Para dar cumplimiento a los cometidos establecidos en el artículo anterior, se otorgaron a la Comisión Nacional del Agua las atribuciones contenidas en el artículo 3º del referido decreto, a saber:

Las atribuciones de la Comisión Nacional del Agua se encuentran plasmadas en el artículo 9º de la Ley de Aguas Nacionales, a saber:

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 o con 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 la esfera de su competencia, el Programa 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.

5. NORMAS. Como se sabe, una norma es una regla de conducta. Y que existen normas lato sensu o en sentido amplio (religiosas, morales, convencionalismos sociales) y normas estricto sensu, que son las jurídicas, y las cuales interesan únicamente al derecho.

Empero, para efectos de la Ley de Aguas Nacionales, al utilizar el vocablo "normas" hace alusión a "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". (art. 3º, fracción VI).

6. PERSONA FISICA O MORAL. Jurídicamente, la persona física constituye un ente capaz de adquirir derechos y obligaciones. Y persona moral es un conjunto de individuos que se reúnen con un propósito en común, cuyos miembros tienen una personalidad distinta a la persona moral que conforman. El Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 25 dice que "son personas morales:

I. La Nación, los Estados y los Municipios;

II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

III. Las sociedades civiles o mercantiles;

IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI, del artículo 123 de la Constitución Federal;

V. Las sociedades cooperativas y mutualistas,

VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley;

VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736”.

Sin embargo, al referirse la Ley de Aguas Nacionales a la persona física o moral, considera que “Son 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”.(art. 3º fracción VII).

7. RIBERA O ZONA FEDERAL. En un significado gramatical, ribera significa “margen y orilla del mar o río. Extensión cercana a los ríos aunque no esté en su margen. Faja de diez metros de anchura contigua al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos, de propiedad nacional.

“Las riberas del mar, de los lagos y de los ríos que constituyen zonas federales de propiedad de la nación, son inalienables e imprescriptibles. La legislación

agraria vigente dispone que tendrán preferencia para explotar los cauces y zonas federales de los vasos y corrientes los campesinos con sus derechos agrarios a salvo, los ejidatarios y los comuneros". (22)

Ahora bien, para efectos de la Ley de Aguas Nacionales, la ribera o zona federal son "Las fajas de diez metros de anchura contigua al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional, medida 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 una 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 por 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".(art. 3º fracción VIII).

8. SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. Como lo manifestó en reiteradas ocasiones el entonces primer mandatario de la nación, Carlos Salinas de Gortari, si se pretendía aspirar a lograr un desarrollo del país, una de las áreas en las cuales se tenía que poner mayor atención era la hidráulica.

Nuestro país, desafortunadamente por la carencia de una cultura adecuada respecto al uso del vital líquido, aunado a la contaminación de que es

22. Luna Arroyo, Antonio, et. al., "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano", Edit. Porrúa S.A., México, 10ª ed., 1994, p. 758.

objeto, con las consecuencias negativas para la salud de la población; y asimismo, por la falta de un sistema de agua potable y alcantarillado que sean compatibles para satisfacer las necesidades colectivas, el gobierno consideró adecuado llevar a cabo todas las obras y trabajos que fueran menester para lograr un sistema óptimo en cuanto a aquellas.

En este marco, la Ley de Aguas Nacionales contempla y define al sistema de agua potable y alcantarillado como "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". (art. 3º fracción IX).

9. USO CONSUNTIVO. Usar quiere decir "derecho de servirse de una cosa ajena (uso), moda, modo de practicar habitualmente, tener costumbre. Hacer servir una cosa para algo. Disfrutar una alguna cosa, sea o no dueño de ella". (23)

Mientras el uso consuntivo "Es 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". (art. 3º fracción X, Ley de Aguas Nacionales).

23. Luna Arroyo, *op. cit.*, p. 895.

10. USO DOMESTICO. Uno de los destinos más importantes (sino es que el de mayor), del recurso natural comentado es para satisfacer las necesidades primordiales de las personas como lo son: alimentación, higiene, etc. Obviamente, se requiere que el agua que llegue a las poblaciones sea de una calidad y cantidad que garantice la salud y satisfacción de aquellas.

De igual manera, para que pueda cumplirse cabalmente con dicho uso del agua, no es suficiente que el Estado garantice el abasto a las colonias y la calidad de dicho líquido, sino que es además necesario que la gente se concientice que el agua como recurso natural debe ser usado en forma moderada, evitando contaminarla o desperdiciarla inconscientemente.

En este sentido, el Gobierno creyó conveniente cobrar el impuesto por uso del agua en una forma proporcional al uso que se haga de la misma. Por tanto, a quién más la utilice, sea en forma prudente o no, tendrá que pagar más.

La Ley de Aguas Nacionales define al uso doméstico como "la utilización de los volúmenes de agua para satisfacer las necesidades de los residentes de las viviendas". (art. 3º fracción XI, de la Ley de Aguas Nacionales).

11. VASO DEL LAGO, LAGUNA O ESTERO. Los define la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 3º fracción XII, como "el depósito natural de aguas nacionales delimitado por la cota de la creciente máxima ordinaria".

El lago se define geográficamente como la "masa de agua dulce o salada que ocupa una zona deprimida de la corteza terrestre. En general, el lago está alimentado por un curso de agua, el *inmisario*, y drenado por otra corriente fluvial, el *emisario*, que comunica con el mar u otro lago. Por su origen pueden ser glaciares, volcánicos, endorreicos (zonas sin drenaje al mar), kársticos (en regiones calcáreas) o de presa (por acumulación de agua junto a una presa o barrera)". (24)

La laguna viene a ser "el defecto o falta de continuidad en un conjunto. Depósito natural de agua, generalmente dulce y por lo común de menores dimensiones que el lago". (25)

Y el estero "es el terreno inmediato a la orilla de una ría (valle fluvial encajado que ha sido invadido por las aguas marinas y que queda influido por el régimen de las mareas), por el cual se extienden las aguas de las mareas. En Argentina significa terreno bajo pantanoso intransitable, que suele llenarse de agua y que abunda en plantas acuáticas. En Chile quiere decir arroyo, riachuelo. Y en Venezuela, aguazal, charca". (26)

12. ZONA DE PROTECCION. Según el Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, la zona de protección significa "en la terminología agraria, superficie que se fija alrededor de las construcciones que quedan comprendidas dentro de los

24. Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Océano Uno, Bogotá, Colombia, 1991, p. 467.

25. Luna Arroyo, *op. cit.*, p. 446.

26. Diccionario Enciclopédico Ilustrado, *op. cit.*, p. 469.

terrenos ejidales concedidos a los pueblos, cuyas construcciones se respetan al propietario afectado...". (27)

En los inicios de la Reforma Agraria se consideró conveniente comprender construcciones dentro de los terrenos que se concedían a los pueblos como ejidos, las cuales debían respetarse al propietario afectado; para ello se determinó que tales edificios debían tener una superficie de terreno como zona de protección para que pudieran seguir desempeñando las funciones a que estaban destinados.

Así, en la Ley de Ejidos de diciembre de 1920 se ordenó que la dotación de ejidos no debía comprender las construcciones, ranchos, fábricas, acueductos y demás obras artificiales del poseedor, sino que debían ser respetadas con la zona de protección necesaria para el aprovechamiento de las construcciones.

En el mismo tenor se pronunciaron el Reglamento Agrario de abril de 1922; la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de abril de 1927; y marzo de 1929, al igual que los tres Códigos Agrarios de marzo de 1934, septiembre de 1940 y abril de 1943, respectivamente, en los que se reiteró la inafectabilidad de los edificios y construcciones en general, las obras permanentes de captación de aguas destinadas a regar terrenos que no formaran parte de los ejidos y los canales que condujeran las aguas correspondientes, disponiéndose que a tales obras se les fijara las zonas de protección establecidas por la autoridad agraria.

27. Luna Arroyo, op. cit., p. 936.

Empero, la Ley Federal de la Reforma Agraria de marzo de 1971, rompe con el criterio antes citado, limitándose a establecer que el dueño podría conservar las construcciones que contuviera su pequeña propiedad, pero no declarando la inafectabilidad de las obras antes mencionadas.

Actualmente la Ley de Aguas Nacionales, en su artículo 3° fracción XIII, conceptúa a la zona de protección como "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".

CAPITULO III

LEY DE AGUAS NACIONALES.

1) EXPOSICION DE MOTIVOS.

Cualquier ordenamiento legal tiene que irse adecuando a las necesidades sociales que imperan en un lugar y tiempo determinado, como consecuencia de los cambios políticos, económicos, sociales, etc., que se gestan en el seno de una sociedad.

Obviamente, las personas facultadas por la ley para presentar una iniciativa de ley (Presidente de la República, Cámaras del Congreso Federal y Legislaturas de los Estados), tienen que explicar cuales son las razones por las cuales presentan tal proyecto, su justificación, el objeto que se persigue, las consideraciones de hecho y de derecho que toman en cuenta, así como la trascendencia social de la misma, entre otras cuestiones.

En este contexto, resulta interesante conocer la exposición de motivos relacionados con la Ley de Aguas Nacionales, expuestos por el Ejecutivo de la Unión a la consideración de las Cámaras del Congreso Federal.

Por principio de cuentas, el Ejecutivo de la Unión partió de la consideración de que el agua, como recurso natural de vital importancia para la satisfacción de diversas necesidades de la sociedad, así como motor del desarrollo del país, estaba siendo usado y consumido de manera inadecuada, toda vez que, debido a la falta de una cultura del agua por parte de la población, ésta la desperdiciaba en forma inconsciente, lo que redundaba en un servicio inadecuado de agua potable y alcantarillado en las ciudades, pero en especial en las colonias populares. Por ello se hacía menester dar un nuevo enfoque económico y tecnológico al agua, en aras de un óptimo aprovechamiento y uso racional.

Asimismo, como resultado de una nueva cultura del agua, se vislumbró la necesidad de redefinir el papel del Estado en su función de salvaguarda y administrador del patrimonio nacional, y de crear un organismo encargado de la materia, que tuviera por objeto dirimir las controversias surgidas con motivo de la asignación, uso y aprovechamiento de aquel. En tal contexto, se creó en enero de 1989 la Comisión Nacional del Agua.

Posteriormente el Presidente de la República expuso que la legislación que previamente se había creado para regular el agua (Ley Federal de Aguas, etc.), resultaba anacrónica, puesto que no estaba acorde a los cambios sociales que se habían gestado, no sólo en México, sino a nivel mundial.

La iniciativa de ley admitía en su origen una variedad de aguas de naturaleza compleja, donde se superponían los grandes cambios que presenta la distribución espacial y temporal del agua y los patrones de crecimiento demográfico y de la actividad económica. De ésta manera más de la mitad del territorio, localizada en el norte y el altiplano, dispone del 19 por ciento del escurrimiento medio anual, pero comprende dos tercios de la población nacional, el 70 por ciento de la actividad industrial y el 40 por ciento de las tierras de temporal. Mientras que en el sureste, que abarca menos de la cuarta parte de la superficie, escurre el 67 por ciento del total nacional, habita el 24 por ciento de la población y la industria es muy incipiente.

Así también, en altitudes superiores a los dos mil metros sobre el nivel del mar se asienta más de la cuarta parte de la población y se dispone sólo del cuatro por ciento del escurrimiento. Por el contrario, debajo de los quinientos metros de altitud se concentra el 50 por ciento del escurrimiento para una población similar.

La mayor parte de los centros urbanos, así como la industria que utiliza grandes cantidades de agua, se localizan en lugares que cuentan con menos agua, lo que ocasiona que la transportación de ésta genere costos elevados. Y como tanto los usuarios particulares, como la industria no han ahorrado el agua, ni usado en forma adecuada, una vez que ya han sido utilizadas, son desalojadas igualmente con grandes costos.

En el plano internacional, existen países en los que si bien tienen mayores recursos hidráulicos, también existe una mayor preocupación por los problemas vinculados con la administración y cuidado del agua, al igual que la creación de ordenamientos jurídicos e instituciones encargadas de su regulación y custodia. Tales situaciones se centran en la escasez y contaminación del agua; carestía en el suministro; uso indiscriminado de la misma; explotación inmoderada de mantos acuíferos; incompatibilidad de las políticas de uso del suelo con las del agua; conflictos entre autoridades; ausencia de control en los vertidos o tratamiento de aguas contaminantes; deterioro de la infraestructura de suministro de agua y alcantarillado; inexistencia de infraestructura de saneamiento; todo esto ha afectado la óptima administración de dicho recurso y del bienestar de la sociedad.

Nuestro país se encuentra inmerso en dicha problemática, por lo cual se hace menester la búsqueda de las soluciones de carácter legal e institucional por cuanto al aprovechamiento del agua, sin afectar el equilibrio ecológico. Por ello el Gobierno Federal ha tomado una serie de medidas para corregir lo anterior y dar continuidad a los sistemas eficaces en dicha materia, entre las que destacan: acciones para que el precio promedio del agua refleje su verdadero valor y costo social, tratando de que paguen más quienes más la utilicen, para de esta forma racionalizar la demanda del agua; aumentar los ingresos de los organismos encargados de su administración; elevar la eficiencia en el uso de la infraestructura hidráulica; propiciar cambios en los patrones tecnológicos predominantes y servir de apoyo a la política de redistribución del ingreso.

En lo concerniente a la recaudación de derechos Federales por concepto de uso y aprovechamiento de agua ha aumentado en los últimos tres años, de cien mil millones de pesos a un billón cuatrocientos mil millones de pesos y se prevé que cada año aumente en un 20%. Esto ha dado pie a abrir nuevas tierras al riego, a la rehabilitación y mejoras de otras, dando continuidad al abastecimiento de agua a la población e iniciar nuevos programas como el de agua limpia, con el que se pretende prevenir la propagación de enfermedades, salvaguardando la salud pública.

De común acuerdo con los productores rurales, se ha avanzado en dos cuestiones: por una parte, incrementando la capacidad financiera de los distritos de riego, reduciendo el subsidio Federal, ejecutando además convenientemente los programas de conservación y disponiendo de mayores recursos para hacer frente a nuevas exigencias de infraestructura. Por otra parte, se ha llevado a cabo con éxito el propósito de que sean los mismos usuarios los encargados de la administración de los distritos de riego, en condiciones que permitan su funcionamiento financiero y administrativo autónomo.

De igual manera se han abierto nuevas formas de participación en el manejo y administración de las aguas dentro de las cuencas hidrológicas, tal como ocurre con la Cuenca Lenca-Chapala. Así, se ha propiciado la apertura de la participación de la inversión privada y social en la construcción y manejo de presas, acueductos y demás infraestructura hidráulica Federal, así como también la prestación de los servicios correspondientes.

En síntesis, en la exposición de motivos de la iniciativa de ley se puede apreciar que el Ejecutivo de la Unión soslaya la necesidad de conjuntar esfuerzos del Gobierno y de la población, en aras de lograr el mejor aprovechamiento del vital líquido, llevando a cabo todas las medidas que se requieran, y en tal contexto, la Ley de Aguas Nacionales se convertiría en un instrumento ideal para tal cometido.

2) OBJETO.

Por lo que respecta al objeto de la Ley de Aguas Nacionales, el artículo primero de la misma da la respuesta al señalar que:

"... 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".

Empero, resulta muy general lo señalado por el precepto anterior en lo que se refiere al objeto de la ley, por lo que es conveniente señalar que en la exposición de motivos de la iniciativa de ley del Ejecutivo Federal, respecto a la creación de la Ley de Aguas Nacionales, se establecía que los principales objetivos que perseguía la misma consistían en lo siguiente:

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

b) La consolidación de la programación hidráulica y de una autoridad Federal única para la administración del agua, en cantidad y en calidad.

c) La seguridad jurídica en el uso y aprovechamiento del agua, que permita a los particulares planear adecuadamente sus actividades a mediano y largo plazos.

d) El aprovechamiento eficiente y racional del agua para la modernización del campo y, en general, para la modernización del país; y

e) La mayor participación de los particulares en la construcción y operación de infraestructura y servicios hidráulicos.

Para dar cabal cumplimiento a dichos objetivos, la Ley de Aguas Nacionales quedó estructurada en diez títulos, los cuales se encuentran organizados de la siguiente manera:

- Los tres primeros hacen mención a las disposiciones preliminares, en un contexto de mayor intervención de toda la sociedad en general.

- Los títulos cuarto y quinto persiguen como finalidad precisar el otorgamiento y transmisión de los derechos de uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, tanto superficiales como del subsuelo, y las consecuencias del

establecimiento de zonas reglamentadas, de veda o de reserva para dicho aprovechamiento.

- El título sexto reglamenta en forma concreta los distintos usos de dichas aguas.

- El título séptimo se refiere a la prevención y contaminación de las aguas.

- El título octavo tiene por objeto especificar la manera en que los usuarios y los particulares pueden participar en materia de inversiones e infraestructura y servicios hidráulicos, así como también los términos y condiciones para la inversión pública que se necesita en la materia, determinando el modo de su recuperación.

- El título noveno trata lo concerniente a los bienes que guardan relación con las aguas nacionales; ambos están sujetos a normas de orden e interés público, para garantizar su utilización en beneficio de todos.

- Finalmente, el título décimo hace alusión a los mecanismos requeridos para garantizar la aplicación y corregir el incumplimiento a las disposiciones legales. También regula lo relativo a infracciones, estableciéndose los medios de defensa con que cuentan los particulares frente a la autoridad.

Como puede apreciarse, el objeto de la ley se encuentra íntimamente ligado a la idea de resolver y regular adecuadamente todo lo referente a las aguas nacionales, proveyendo los lineamientos en base a los cuales se va a explotar, usar o aprovechar las mismas, buscando siempre la protección al ecosistema, la distribución a la población y una utilización moderada de dicho recurso natural.

3) SUJETOS.

Los sujetos de la Ley de Aguas Nacionales, son aquellas personas, físicas o jurídico-colectivas, a las cuales está destinada el uso, aprovechamiento y explotación del agua. De esto se desprenden los siguientes sujetos.

A) Concesionarios o asignatarios.

Los concesionarios son las personas físicas o jurídico-colectivas que llevan a cabo la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, por medio de La Comisión Nacional de Aguas, en los términos y condiciones establecidas por la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento respectivo.

Y los asignatarios vienen a ser aquellas dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, a las cuales

se les permite la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, a través de asignación otorgada por "La Comisión".

Dicho lo anterior, el artículo 28 de la Ley de Aguas Nacionales determina los derechos de que gozan los concesionarios o asignatarios, los cuales pueden resumirse en los siguientes términos:

a).- La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y los bienes a que hace mención el artículo 103 de la propia ley (playas, cauces de corrientes, riberas o zonas Federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional, las islas, etc.), así como llevar a cabo, a su costa, las obras que se necesiten para tal efecto.

b).- Obtener la constitución de servidumbres legales en los terrenos indispensables para efectuar el aprovechamiento o desalojo del agua, tales como la de desagüe de acueducto.

Cabe agregar que con respecto a las servidumbres, el artículo 51 del reglamento de la Ley de Aguas Nacionales dispone que son aquellas que se pueden establecer por particulares de acuerdo al Código Civil del Estado en el que se encuentra el bien o predio sirviente. Asimismo, no se podrán constituir servidumbres pasivas, en los términos de la legislación común, sobre los cauces, vasos, zonas

federales o demás bienes del dominio público de la Federación, los cuales para su explotación, uso o aprovechamiento requieren de concesión o asignación.

c).- Transmitir los derechos de los títulos que posean.

d).- Renunciar a las concesiones o asignaciones, así como a los derechos que se desprendan de ellas.

e).- Pedir correcciones administrativas o duplicados de sus títulos.

f).- Obtener prórroga de los títulos por igual término de vigencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de dicha ley (no menor de cinco ni mayor de 50 años).

Por otro lado, el artículo 29 establece las obligaciones de aquellos, que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a) Llevar a cabo las obras de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas en términos de ley, así como comprobar su ejecución para prevenir daños a terceros o al desarrollo hidráulico de las fuentes de abastecimiento o de la cuenca.

b).- Cubrir los pagos correspondientes, de acuerdo a lo preceptuado en la Ley Fiscal y otras.

c).- Acatar las normas en materia de seguridad hidráulica y de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

d).- Operar, mantener y conservar las obras que sean menester para la estabilidad y seguridad de presas, control de avenidas y todas aquellas que se requieran para seguridad hidráulica.

e).- Permitir al personal de la Comisión Nacional de Aguas la inspección de las obras hidráulicas usadas para explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales, así como también la lectura y verificación del funcionamiento de los medidores, etc.

El artículo 52 del reglamento de la citada ley, ordena que los concesionarios y asignatarios deberán tener los medidores de volumen de agua respectivos o los demás dispositivos y procedimientos de medición directa o indirecta que establece la ley.

f).- Facilitar la información y documentación requerida por La Comisión, para comprobar el debido acatamiento de las disposiciones legales y de los títulos de concesión, asignación o permiso.

g).- Cumplir con los requisitos de uso eficiente de agua y realizar su rehuso en términos de ley.

B) Ejidos y Comunidades.

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas en ejidos y comunidades para el asentamiento humano o para tierras de uso común, se llevará a cabo conforme al reglamento expedido por aquellos, en el que se establezcan entre otras cosas: la distribución y administración de las aguas concesionadas; la forma de garantizar y proteger los derechos de sus miembros, la transmisión de los derechos, etc.

En el caso de que se hubiera parcelado un ejido o comunidad, toca a los ejidatarios o comuneros la explotación, uso o aprovechamiento del agua necesaria para el riego de la parcela. De igual manera, la asamblea o el comisariado ejidal no podrán usar, disponer o determinar la explotación, uso o aprovechamiento de agua destinadas a las parcelas, sin la expresa y previa autorización por parte de los ejidatarios titulares de las mismas, salvo cuando se trate de las aguas indispensables para las necesidades domésticas del asentamiento humano.

En el supuesto de que la asamblea general del ejido determine que los ejidatarios pueden adoptar el dominio pleno de su parcela, se entenderán transmitidos los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas necesarias para el riego de aquella. El hecho de que un ejidatario adquiera el dominio pleno sobre una parcela ejidal, conlleva a que se le considere como concesionario en el uso, aprovechamiento o explotación de las aguas.

Tratándose de la transmisión del dominio de tierras ejidales de uso común o del usufructo de parcelas a sociedades civiles o mercantiles, o a cualquier otra persona moral, en los términos de la Ley Agraria, los adquirentes conservarán los derechos sobre explotación, uso o aprovechamiento de las aguas correspondientes.

C) Usuarios.

Los usuarios son aquellas personas físicas que directa o mediante organizaciones, explotan usan o aprovechan el agua.

En éste sentido, la Comisión Nacional de Aguas tiene como función la promoción y apoyo de organizaciones de usuarios del agua, a efecto de que coadyuven y participen en lo antes dicho y además en la preservación de su cantidad y calidad.

Para el caso de que los usuarios se constituyan en personas morales que tengan por objeto administrar y operar un sistema de riego agrícola o la explotación, uso o aprovechamiento común de aguas nacionales para fines agrícolas, se observarán las normas contenidas en el capítulo segundo, del título sexto de la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento respectivo.

Otra de las funciones de la Comisión es la de promover y apoyar la organización de los usuarios, concesionarios, o asignatarios del agua en una determinada cuenca, región o Estado, estableciendo los medios para acreditar su participación en la programación hidráulica y la administración del agua, a través de los consejos de cuenca, etc.

4) AUTORIDADES.

A) Ejecutivo Federal.

Las facultades del Ejecutivo Federal en materia de aguas nacionales, está determinada por el artículo 6º de la mencionada ley, las que pueden resumirse en los siguientes puntos:

a) Expedir los decretos para el establecimiento o supresión de la veda de aguas nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el título quinto de la ley de la materia. Este título se refiere básicamente a que el Ejecutivo establecerá o suprimirá aquellas por la salvaguarda del interés público, lo cual puede darse: para prevenir o remediar la sobreexplotación de los acuíferos; proteger o restaurar el ecosistema; preservar fuentes de agua potable o evitar su contaminación; preservar y controlar la calidad del agua y por escasez o sequía extraordinarias.

El decreto de veda deberá contener los siguientes requisitos:

I.- La declaratoria de interés público.

II.- Las características de la veda o de su supresión.

III.- Las condiciones bajo las cuales "la comisión" establecerá modalidades o limitará las extracciones o descargas en forma temporal o definitiva, mediante la expedición de las normas.

IV.- Los volúmenes de extracción a que se refiere la fracción anterior, y

V.- La temporalidad determinada a que estará vigente la veda, la cual podrá prorrogarse de conformidad con lo establecido por la ley.

b) Reglamentar el control de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, así como las de las aguas superficiales.

c) Establecer distritos de riego, así como expedir los decretos expropiatorios, de ocupación temporal, total o parcial de los bienes, o la limitación de los derechos de dominio, por causa de utilidad pública.

B) Comisión Nacional del Agua.

Las atribuciones de éste organismo son las enumeradas en el artículo 9º de la Ley de Aguas Nacionales, a saber:

I.- Ejercer las atribuciones que corresponden a la autoridad en materia hidráulica, en ámbito Federal, salvo las que correspondan directamente al Ejecutivo de la Unión.

II.- Formular, actualizar y vigilar el cumplimiento del programa nacional hidráulico.

III.- Proponer las directrices de las acciones del Gobierno Federal en materia de aguas nacionales, así como asegurar y vigilar la congruencia entre los programas y los recursos asignados para su ejecución.

IV.- Fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado; los de saneamiento; tratamiento y reuso de aguas; los de riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones.

V.- Administrar y custodiar las aguas nacionales y los bienes nacionales a que hace alusión el artículo 113 (playas y zonas federales, cauces de las corrientes de aguas nacionales, riberas o zonas federales, islas, etc.), y preservar y controlar la calidad de las mismas, así como manejar las cuencas.

VI.- Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones para el aprovechamiento integral del agua y la conservación de su calidad.

VII.- Expedir los títulos de concesión, asignación o permiso, así como también reconocer derechos y llevar el Registro Público de Derechos de Agua.

VIII.- Realizar la función de mediador en la solución de las controversias vinculadas con el agua.

IX.- Promover entre la población el uso adecuado del agua.

X.- Ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos, en términos de lo señalado en el Código Fiscal de la Federación. En éste sentido, el artículo 9º del Reglamento de la Ley *en comento*, menciona que "La Comisión" podrá ejercer las siguientes atribuciones fiscales en lo concerniente a las contribuciones y aprovechamientos, a saber:

- Devolver y compensar pagos.
- Autorizar el pago de contribuciones o el aprovechamiento a plazos, en parcialidades o diferido:
 - Proporcionar asistencia gratuita a los contribuyentes.
 - Requerir la presentación de declaraciones.
 - Comprobar el cumplimiento de obligaciones, mediante la práctica de visitas domiciliarias y el requerimiento de información a los contribuyentes.
 - Determinar y notificar créditos fiscales.
 - Imponer y condonar multas y

XI.- Promover y llevar a cabo la investigación científica y el desarrollo tecnológico en materia de aguas; igualmente la formación y capacitación de recursos humanos.

Dichas labores podrá realizarlas directamente "La Comisión" o por medio del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de las Instituciones Tecnológicas del Sector Hidráulico (art. 10 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales).

XII.- Expedir las normas en materia hidráulica, de acuerdo a lo ordenado en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

XIII.- Vigilar el cumplimiento y aplicación de la presente ley; interpretarla, aplicar las sanciones, y ejercer los actos de autoridad que no estén reservados al Ejecutivo Federal.

XIV.- Actuar de manera autónoma en lo relativo al manejo de los recursos y bienes que se le asignen, así como en el cumplimiento de sus objetivos planteados en los programas y presupuestos.

Cabe señalar que la Comisión Nacional de Aguas cuenta con un Consejo Técnico, conformado por los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Agricultura y Recursos Hidráulicos (que actualmente es la Secretaría de Desarrollo Rural) quién lo presidirá; de salud y de pesca; por cada representante propietario se designará a los suplentes que se consideren pertinentes (art. 10º de la Ley de Aguas Nacionales).

Las facultades de que se encuentra investido el Consejo Técnico se encuentran comprendidas en lo establecido por el artículo 11 de la multicitada ley, entre las que destacan las siguientes:

a) Conocer y acordar las políticas y medidas tendientes a coordinar la labor de las distintas dependencias de la administración pública que intervienen en materia hidráulica.

b) Acordar los asuntos relativos a administración del agua, bienes y recursos de la Comisión Nacional del Agua.

c) Conocer y supervisar los programas y presupuestos de "La Comisión".

d) Acordar la creación de los Consejos de Cuenca.

Por otra parte, el Director General, en su carácter de representante legal de "La Comisión", cuenta con las facultades enumeradas en el artículo 14 del Reglamento de la susodicha Ley, las que por su importancia destacan las que a continuación se enumeran.

- Dirigir y representar legalmente a la Comisión Nacional de Aguas, así como planear y administrar su funcionamiento, fijando sus lineamientos a seguir para el óptimo cumplimiento de sus funciones.

- Asignar las unidades administrativas de la Comisión Nacional de Aguas a lo largo y ancho del territorio nacional, así como su jurisdicción y ubicación.

- Formular el anteproyecto de presupuesto de "La Comisión", tramitar ante las dependencias el ejercicio del presupuesto aprobado y vigilar su cumplimiento.

- Formular y ejecutar los programas de "La Comisión" en materia de inversiones públicas y adquisiciones.

- Celebrar los contratos y actos jurídicos que se requieran para el debido cumplimiento de sus facultades.

- Presidir el comité consultivo nacional de normalización del sector agua; el comité de evaluación para la acreditación y certificación de dicho sector, así como el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

c) Consejos de Cuenca.

Los Consejos de Cuenca (son establecidos por la Comisión Nacional de Aguas Nacionales, previo acuerdo de su Consejo Técnico), vienen a constituir instancias de coordinación y concertación entre "La Comisión", las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica.

Tales Consejos tienen por finalidad formular y ejecutar programas y acciones tendientes a mejorar la administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca.

5) SANCIONES.

a) Infracciones.

Antes de proceder a hablar respecto a lo que son las sanciones es imprescindible saber cuales son las infracciones contempladas por la Ley de Aguas Nacionales. Sobre el particular, el artículo 119 establece las siguientes faltas, a saber:

I.- Descargar en forma permanente, intermitente o fortuita aguas residuales en contravención a lo dispuesto en la presente ley en cuerpos receptores

que sean bienes nacionales, incluyendo aguas marinas, así como cuando se infiltren en terrenos que sean bienes nacionales o en otros terrenos cuando puedan contaminar el subsuelo o el acuífero, sin perjuicio de las sanciones que fijen las disposiciones sanitarias y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;

II.- Explotar, usar o aprovechar aguas nacionales residuales sin cumplir con las normas oficiales mexicanas en materia de calidad y condiciones particulares establecidas para tal efecto;

III.- Explotar, usar o aprovechar aguas nacionales en volúmenes mayores que los que corresponden a los usuarios conforme a los títulos respectivos o a las inscripciones realizadas en el Registro Público de Derechos de Agua;

IV.- Ocupar vasos, cauces, canales, zonas federales, zonas de protección y demás bienes a que se refiere el artículo 113, sin concesión de "La Comisión";

V.- Alterar la infraestructura hidráulica autorizada para la explotación, uso o aprovechamiento del agua, o su operación, sin permiso de "La Comisión";

VI.- No acondicionar las obras o instalaciones en los términos establecidos en los reglamentos o en las demás normas o disposiciones que dicte la

autoridad competente para prevenir efectos negativos a terceros o al desarrollo hidráulico de las fuentes de abastecimiento o de la cuenca;

Vl.- No instalar los dispositivos necesarios para el registro o medición de la cantidad y calidad de las aguas, en los términos que establece esta ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables, o modificar o alterar las instalaciones y equipos para medir los volúmenes de agua utilizados, sin permiso de "La Comisión";

Vll.- Explotar, usar o aprovechar aguas nacionales en el título respectivo, cuando así se requiera en los términos de la presente ley, así como modificar o desviar los cauces, vasos o corrientes, cuando sean propiedad nacional, sin permiso de "La Comisión", o cuando se dañe o destruya una obra hidráulica de propiedad nacional;

Ix.- Ejecutar para sí o para un tercero obras para alumbrar, extraer o disponer aguas del subsuelo en zonas reglamentadas, de veda o reservadas, sin el permiso de "La Comisión", así como a quien hubiere ordenado la ejecución de dichas obras;

X.- Impedir las visitas, inspecciones y reconocimientos que realice "La Comisión" en los términos de ésta ley y de su reglamento;

Xl.- No entregar los datos requeridos por "La Comisión" para verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en ésta ley y en los títulos de concesión, asignación o permiso;

XII.- Utilizar volúmenes de agua mayores que los que generan las descargas de aguas residuales para diluir y así tratar de cumplir con las normas oficiales mexicanas en materia ecológica o las condiciones particulares de descarga;

XIII.- Suministrar aguas nacionales para consumo humano que no cumplan con las normas de calidad correspondientes;

XIV.- Arrojar o depositar, en contravención a la ley, basura, sustancias tóxicas peligrosas y lodos provenientes de procesos de tratamiento de aguas residuales, en ríos, cauces, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, o infiltrar materiales y sustancias que contaminen las aguas del subsuelo;

XV.- No cumplir con las obligaciones consignadas en los títulos de concesión, asignación o permiso;

XVI.- No solicitar el concesionario o asignatario la inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua en los términos previstos en la presente ley y su reglamento;

XVII.- Desperdiciar el agua ostensiblemente, en contravención a lo dispuesto en la ley y el reglamento; y

XVIII.- Incurrir en cualquier otra violación a los preceptos de ésta ley y su reglamento, distinta de las anteriores.

b) Sanciones.

Después de haber enumerado las faltas que contempla la ley, toca el turno de indicar cuales son las sanciones a que se hacen acreedores las personas que realicen algunos de los supuestos previstos en la norma. Antes de proceder a ello, es pertinente hacer las siguientes aclaraciones.

1) Las sanciones sólo pueden ser aplicadas de manera administrativa por la Comisión Nacional del Agua.

2) Las sanciones consistirán en:

- La imposición de multas equivalentes a días de salario mínimo general vigente en el área geográfica y en el momento en que se cometa la falta.
- La clausura.

Dicho lo anterior, a continuación se indicarán las sanciones que corresponde a cada falta y que establece el artículo 120 de la Ley antes citada, a saber:

I.- Tratándose de las fracciones VI, XI, XV y XVIII, de 50 a 500 días multa.

II.- En el caso de las fracciones II, III, IV, VII, X, XVI y XVII, de 100 a mil días multa.

III. Y por lo que respecta a las fracciones I, V, VIII, IX, XII, XIII y XIV, de 500 a 10,000 días multa.

Cabe agregar que en el supuesto previsto en la fracción IX, además de la sanción antes señalada, los infractores perderán en favor de la Nación las obras de alumbramiento y aprovechamiento de aguas y se retendrá o conservará en depósito o custodia la maquinaria y equipo de perforación, hasta que se cubran los daños ocasionados. De igual manera, el artículo 186 del reglamento de la Ley de Aguas Nacionales establece que "La Comisión" podrá efectuar dos tipos de acciones:

I.- Levantar acta detallada de la diligencia.

II.- Proceder a la fijación de sellos en la maquinaria y equipo de perforación, para su no utilización, reteniéndolos en depósito o en custodia, hasta que cubran los daños y perjuicios ocasionados, fijados por autoridad competente.

Las multas administrativas impuestas por "La Comisión", deberán cubrirse dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

Para la individualización de la sanción que corresponda a cada infractor, "La Comisión" tendrá que tomar en cuenta tres aspectos:

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

- La gravedad de la falta.
- Las condiciones económicas del infractor.
- La reincidencia.

La reincidencia se da cuando una persona vuelva a cometer una infracción, no obstante haber sido sancionada por una anterior. La consecuencia de ello estriba en que el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces el monto originalmente impuesto, sin que pueda exceder del doble del máximo permitido.

En la hipótesis de que hubiera expirado el plazo otorgado por la autoridad para corregir la infracción que se hubiere hecho y no obstante subsistiera ésta, podrá imponerse multa por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas sobrepase el límite legal permitido.

Tratándose de las fracciones I, IV, VIII, IX y XII del artículo 119, así como en los casos de reincidencia en cualquiera de las fracciones de dicho precepto, "La Comisión" podrá imponer además la clausura temporal o definitiva, parcial o total de los pozos y de las obras o tomas para la extracción o aprovechamiento de aguas nacionales.

Asimismo, procederá la clausura en los siguientes casos:

I.- Incumplimiento de la orden de suspensión de actividades o suspensión del permiso de descarga de aguas residuales a que se refiere el artículo 92, caso en el cual podrá clausurar definitiva o temporalmente la empresa o establecimiento causantes directos de la descarga; y

II.- Explotación, uso o aprovechamiento ilegal de aguas nacionales a través de infraestructura hidráulica, sin contar con el permiso que se requiera conforme a lo previsto en la presente ley, o en el caso de pozos clandestinos o ilegales.

La clausura se llevará a cabo de la siguiente manera:

- El personal designado por la Comisión Nacional del Agua procederá a levantar un acta circunstanciada de todo aquello que halla ocurrido durante la diligencia.

- Una vez terminada, si el infractor se rehusa a firmarla, el acta no perderá validez, debiéndose asentar tal situación, ante la presencia de dos testigos designados por el interesado o en su ausencia o negativa por "La Comisión".

Para realizar la clausura, "La Comisión" podrá solicitar el apoyo de las autoridades federales, estatales o municipales, así como los cuerpos de seguridad.

De igual manera, cuando se llegaren a ocupar vasos, cauces, zonas federales y demás bienes nacionales inherentes a que se refiere la Ley de Aguas Nacionales, por medio de la construcción de cualquier tipo de obra o infraestructura, sin contar con el título respectivo, "La Comisión" tendrá el derecho de remover o demoler las mismas, corriendo todos los gastos que ello implique por cuenta del infractor, independientemente de las sanciones que correspondan.

En el supuesto anterior, la Comisión Nacional del Agua llevará a cabo una inspección en la que levantará un acta en la que indicará si la ocupación de vasos, cauces, zonas federales y demás bienes nacionales a cargo de aquella, se ha efectuado sin el correspondiente título, asentando asimismo, todo aquello que hubiere alegado el infractor. Después de levantar el acta, "La Comisión" notificará la resolución procedente, y en su caso, procederá a remover o demoler las obras o infraestructuras respectivas con cargo al infractor, sin perjuicio de las sanciones que correspondan (art. 188 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales).

Por lo que respecta a la aplicación de las sanciones, en el caso de que no se hubiera levantado previamente el acta administrativa, "La Comisión" notificará al presunto infractor de los hechos motivo de la infracción, otorgándole un plazo de quince días hábiles para que ofrezca pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, hecho lo cual aquella emitirá su resolución.

Las sanciones que señala la ley se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que resulte, ni será impedimento para que "La Comisión" revoque la concesión, asignación o permiso, en los casos en que proceda legalmente.

Finalmente cabe decir que los ingresos provenientes de las multas previstas en la Ley de Aguas Nacionales tienen el carácter de crédito fiscal para su cobro.

6) RECURSOS.

REVISION.

La Ley de Aguas Nacionales establece el Recurso de Revisión en su artículo 124. Este procede contra los actos o resoluciones definitivas de "La Comisión", que causen agravio a particulares, quienes tendrán un plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación para interponerlo.

El objeto del mismo, al igual que el de cualquier medio de impugnación previsto en nuestro sistema legal, consiste en revocar, modificar, o confirmar la resolución impugnada y los fallos que se pronuncien contendrán la fijación del acto recurrido, los fundamentos legales en que se sustente y los puntos resolutivos.

La interposición del Recurso de Revisión se hará por escrito, dirigido al titular de "La Comisión", en el que se expresarán el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose de las pruebas pertinentes, así como los documentos que acrediten la personalidad del promovente.

En el caso de que se impugne la imposición de una multa, se suspenderá el cobro de ésta hasta que sea resuelto el recurso, a condición de que garantice su pago en la forma y términos señalados por las leyes fiscales.

Si se interpone el recurso contra actos o resoluciones emitidas por "La Comisión" en materia fiscal conforme a la Ley de Aguas Nacionales, será resuelto por esta en los términos de lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación y su reglamento respectivo.

En lo referente a la tramitación del citado recurso, el capítulo tercero del título décimo, del Reglamento de Aguas Nacionales lo regula. Dentro de los aspectos más importantes que cabe resaltar son los siguientes.

a). El escrito en que se interponga el recurso deberá contener lo siguiente:

- I. El nombre del recurrente y domicilio para oír y recibir notificaciones.
- II. La mención del acto o resolución a que se recurre y la autoridad que lo ejecute o que la emita.

III. La fecha en que se le haya notificado la resolución o que haya tenido conocimiento del acto impugnado.

IV. Los Agravios que le cause la resolución o acto impugnado.

V. El ofrecimiento de pruebas en el que apoye los términos de su escrito, y

VI. El nombre y domicilio de los terceros perjudicados, en su caso.

b). Al escrito de recurso, el recurrente deberá acompañar lo siguiente:

I. Los documentos que acrediten su personalidad y existencia legal, en su caso, del solicitante.

II. El documento en que conste la resolución impugnada.

III. Las pruebas documentales que obren en su poder, o en su caso el señalamiento del lugar en que se localicen cuando este no pueda obtenerlas por sí mismo, por causas ajenas a su voluntad.

IV. Las copias del escrito de recurso necesarias para correr traslado a las demás partes.

c) El Recurso de Revisión se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada, o de la fecha en que se tenga conocimiento del acto que le cause agravios. En cuanto a la forma de presentarlo, podrá hacerse directamente, por correo certificado o por mensajería, ante la autoridad que haya emitido el acto o resolución impugnadas.

d) Una vez que el escrito del Recurso este en manos de "La Comisión", esta analizará su procedencia, pudiendo desecharlo cuando la interposición del recurso se haga en forma extemporánea; cuando el promovente no acredite su personalidad en términos de ley o su interés jurídico, o impugne una resolución emitida en un recurso de revisión.

Otro supuesto que puede darse es que "La Comisión" prevenga al promovente para que subsane alguna omisión a lo ordenado en las fracciones II y III, del reglamento citado, dándole un término de tres días para tal efecto, apercibiéndolo de que en caso de incumplimiento se tendrá por no interpuesto el recurso.

e) Una vez satisfechos los requisitos legales para el escrito del recurso de revisión, o subsanadas las irregularidades, se admitirá el mismo, abriéndose un período de treinta días naturales para desahogar las pruebas ofrecidas por las partes, así como para efectuar todas la diligencias que sean menester en opinión de la autoridad encargada de conocer y resolver el mismo.

f) Serán admisibles todo tipo de pruebas reconocidas por la Ley de Aguas Nacionales, excepción hecha de la confesional a cargo de las autoridades, siempre y cuando tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, sujetándose su ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración a lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

g) Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas y de las diligencias ordenadas, quién esté a cargo de la substanciación del recurso, procederá a elaborar el proyecto de resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, debiendo remitirlo al servidor público competente, para su revisión y aprobación respectiva. Aprobada la Resolución, se notificará a las partes.

h) Las notificaciones que deban hacerse a los recurrentes y a los terceros perjudicados se harán en forma personal, en el domicilio señalado para tal fin, observándose en los conducente las reglas establecidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

CAPITULO IV

REPERCUSIONES ECONOMICAS DERIVADAS DE LA APLICACION DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES.

La aplicación de cualquier nuevo ordenamiento legal trae consigo determinadas consecuencias de diversa índole. llámese social, políticas, económicas, etc. En el caso de la Ley de Aguas Nacionales, dada su importancia y trascendencia, no se encuentra ajena a lo anterior, sino por el contrario las repercusiones que ocasiona son múltiples y en diversas áreas. No obstante, dado el enfoque económico que se le ha pretendido dar al presente trabajo es que se avocará únicamente en éste último capítulo al examen de las consecuencias económicas que genera la aplicación de la ley en estudio, en los aspectos que tienen mayor relevancia y que a continuación se determinarán.

1) EXPLOTACION.

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo del presente trabajo, la Ley de Aguas Nacionales, en un afán por actualizar la regulación jurídica en materia de aguas nacionales a la realidad social circundante, ha permitido que la explotación de aquéllas se efectúe tanto por personas físicas y jurídico-colectivas, con recursos económicos propios, que les permitan financiar las obras hidráulicas de mantenimiento, construcción, reparación, etc., de toda la infraestructura hidráulica

que sea menester para la mejor explotación del agua y cumplir con los fines sociales que se persiguen.

Esto no quiere decir que el Estado se desligue de su responsabilidad de aportar recursos federales para tal efecto, sino que ha tratado de evitar cargar con todo el peso del financiamiento en materia de explotación de aguas, otorgando una mayor participación a la inversión pública y privada. Esto no ocurría anteriormente, ya que durante mucho tiempo el Estado asumió una postura paternalista absorbiendo todos los gastos en las distintas áreas económicas del país, lo que a la larga se traducía en mayores sacrificios para la población, quienes tenían que sufragar tales gastos mediante el pago de los impuestos.

Ahora, con la aplicación de la citada Ley, el Gobierno Federal pretende que aquellos sujetos que tengan el propósito de explotar las aguas nacionales, sea en forma individual o asociándose entre varios para constituir personas jurídico-colectivas, obtengan un provecho, pero a la vez fomenten beneficios a la sociedad y más aún, mediante el pago de los derechos fiscales al Estado (previstos en la Ley Federal de Derechos, así como en el Código Fiscal de la Federación), por el otorgamiento de concesiones, éste se allegará de recursos económicos que incrementará sus finanzas, las cuales podrá destinar en otras áreas que se requieran. Asimismo, cuando aquellos incumplan con las disposiciones legales en materia de explotación, se harán acreedores a sanciones pecuniarias, que también representan ingresos al Erario Público.

En síntesis, por lo que respecta a la explotación de las aguas nacionales, las repercusiones económicas por la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales estriban en lo siguiente:

- El Estado deja de erogar importantes cantidades de dinero en la construcción, mantenimiento y vigilancia de la infraestructura hidráulica, con lo cual sana en cierta manera su economía.

- A cambio de permitir el gobierno una mayor participación de la iniciativa privada en la explotación de las aguas nacionales, obtiene ingresos fiscales emanados del pago de derechos por la concesión de explotación de aguas nacionales, así como créditos fiscales por la imposición de multas y sanciones a éstos.

2) USO.

Por lo que respecta a éste rubro, conviene hacer mención que por la diversidad de usos que se dan a las aguas nacionales (uso público urbano, uso agrícola, etc.), las repercusiones económicas son también variadas. Empero, se relacionan en gran medida con las consideraciones hechas en el punto anterior.

Así las cosas, cuando a las aguas nacionales se les dé un uso público urbano, su explotación, uso y aprovechamiento por parte de los sistemas estatales o

municipales de agua potable y alcantarillado se llevarán a cabo mediante asignación otorgada por la Comisión Nacional del Agua, en la cual se consignará entre, otras cosas, la forma de garantizar el pago de las contribuciones, productos y aprovechamientos contemplados por la ley fiscal, así como la manera de generar los recursos necesarios para el cumplimiento de estas obligaciones.

Otra consecuencia económica que cabe resaltar es que la Ley de Aguas Nacionales contempla una administración conjunta por parte de las autoridades federales, estatales y municipales en lo tocante a la administración de las aguas nacionales previstas en la asignación. A éste respecto, la Comisión Nacional del Agua puede afectar parcial o totalmente, previa celebración del acuerdo o convenio con los gobiernos de las Entidades Federativas y de los municipios respectivos, las obras de captación o almacenamiento, conducción y, en su caso, tratamiento o potabilización para el abastecimiento del agua, con los fondos pertenecientes al erario federal o con los obtenidos con aval o a través de cualesquiera otra forma de garantía otorgada por la Federación, a condición de que se cumplan con determinados requisitos a saber:

- Que las obras se localicen en más de un Estado, o tengan usos múltiples.
- Que las Entidades Federativas y Municipios aporten fondos e inversiones en la obra a construir y que se obtenga el financiamiento necesario.

- Que se garantice la recuperación de la inversión y que los usuarios se comprometan a hacer un uso y administración del agua adecuados.

- Y que las Entidades Federativas, Municipios, entidades paraestatales o paramunicipales, o personas morales que al efecto contraten, asuman el compromiso de operar, conservar, mantener y rehabilitar la infraestructura hidráulica.

Por lo que se refiere al uso agrícola del agua, la Ley de Aguas Nacionales permite que mediante concesión puedan otorgarse tanto a particulares (ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, etc.) como a personas jurídico-colectivas, el derecho de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales previstas en aquella, y que incluso puedan transmitir sus derechos a terceros.

Sin embargo, la propia ley previó que cuando se tratara del supuesto de la administración y operación de los sistemas de riego o para el aprovechamiento común de las aguas, las personas jurídico-colectivas deberán contar con un reglamento, en el cual se contemplen, entre otras cosas: La forma de efectuar inversiones para el mejoramiento de la infraestructura o sistema común y el modo de recuperar los gastos. Asimismo, tanto los miembros como los usuarios del agua tienen la obligación de pagar las cuotas fijadas para tener derecho a recibir dicho servicio o efectuar el aprovechamiento.

Como puede verse, las repercusiones económicas motivadas por la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales en lo relativo al uso de éstas, se traduce en

el hecho de que el Gobierno Federal realiza una labor conjunta con otras autoridades de distinto rango (estatal y municipal), que propicie mutua participación en los gastos que se generan, así como en las obras que se realizan, en razón del beneficio que todos obtienen; en otras palabras, existe una cooperación entre todas las autoridades.

De igual manera, se pone de manifiesto nuevamente la apertura a la intervención de los particulares y personas jurídico-colectivas en éste rubro mediante la concesión del uso de las aguas, a cambio de que éstos paguen cuotas, lleven a cabo las obras de mantenimiento de la infraestructura hidráulica, etc., con lo que la carga del Estado por prestar éste servicio se ve atenuada.

3) APROVECHAMIENTO.

Como es bien sabido, el aprovechamiento del agua por parte de los usuarios no ha sido precisamente el más adecuado, en virtud de que por la no existencia de una cultura en la materia, aunado al desperdicio de que se hace objeto y a que el Estado, en cierta manera había subsidiado el pago de ella mediante la imposición de cuotas fijas, habían dado por resultado lo siguiente: que el Gobierno Federal tuviera que erogar muchos gastos para lograr que el vital líquido pudiera llegar a la población y por otro lado, que mucha gente no contara con dicho servicio.

Precisamente, buscando remediar tal situación es que con la aplicación de la presente ley se pretende que el aprovechamiento del agua se realice por parte de los usuarios en forma racionalizada, utilizando como mecanismo el cobro real a éstos por el aprovechamiento de tal recurso; o sea, a mayor uso, mayor cuota. De igual manera, que los usuarios en aras de conseguir un mejor aprovechamiento del agua, efectúen por su cuenta las obras de mantenimiento y construcción de la infraestructura hidráulica.

4) DISTRIBUCION.

Como resultado de la obtención de mayores ingresos a las arcas del Estado, habida cuenta del aumento a las tarifas de pago a los usuarios, amén de la participación de la inversión privada y social y del cobro de derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas, se presume que la distribución del vital líquido en el país, y en especial en aquellas regiones apartadas o colonias que más lo requieren, podrá efectuarse sin mayores problemas.

Ahora bien, una distribución del agua adecuada genera muchos beneficios económicos, entre los que se pueden enumerar los siguientes:

- Que la población no tenga que pagar por la transportación del agua a sus colonias, pudiendo llevar a cabo sus actividades con toda normalidad, y trabajando para generar ingresos tanto a ellos como al Estado.

-Que el Estado no tenga necesidad de erogar parte del presupuesto para poder distribuir el agua.

- Que las empresas e industrias que requieren del agua para realizar sus actividades, no vean parada su producción, ni que erogar gastos para que les sea distribuidos el susodicho recurso.

- Que los usuarios no tengan pretexto para no pagar las cuotas por el pago de dicho servicio y que por ende, el Estado vea incrementados sus ingresos.

Lógicamente que para que exista una adecuada distribución del vital líquido se requiere de una buena infraestructura hidráulica, pero precisamente si la ley prevé que la inversión pública se efectúe en menor medida y que pueda ser recuperable, vía pago de derechos y de impuestos y por la constitución de garantías; si además se prevé una amplia participación del sector privado, mediante concesiones, tanto a personas físicas como morales, que ayuden al Estado en la construcción y mantenimiento de la infraestructura hidráulica, se deduce que a la larga el Gobierno obtendrá mayores beneficios con la implantación de una mejor distribución del agua.

5) CONTROL.

Oportunamente se dejó asentado que uno de los graves problemas que cuenta México en lo referente al agua era en cuanto a la calidad y cantidad de ésta.

En el primer aspecto, por cuanto debía ser potable y útil para satisfacer las necesidades de la población (comida, aseo, riego, etc.); para la industria en la elaboración de sus productos, tiene que ser de buena calidad. Y en el segundo, en tanto que debía ser utilizado por los usuarios en forma adecuada, eliminando añejas costumbres de desperdicio.

Empero, por la falta de una educación en materia de agua, no se cumplían esos dos rubros por varias razones:

- Desperdicio.
- Contaminación.
- Mala distribución.
- Inadecuada infraestructura hidráulica.
- Falta de mantenimiento de las instalaciones hidráulicas.
- Trata ineficiente de las aguas residuales, etc.

En aras de acabar con los anteriores vicios es que con la Ley de Aguas Nacionales y con la creación de la Comisión Nacional del Agua se ha buscado un control de la calidad y cantidad de aquellas.

a) Calidad de las aguas nacionales.

Uno de los principales propósitos del gobierno es promover y ejecutar las medidas y acciones que sean menester para proteger la calidad del agua,

haciéndola óptima para su uso por parte de los particulares, así como de la industria y su utilización en la agricultura, ganadería y otras actividades económicas.

Para tal efecto la presente ley otorga una serie de facultades a la Comisión Nacional del Agua, entre las que destacan:

a) Promover, ejecutar y operar la infraestructura federal y los servicios necesarios para la preservación, conservación y mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas hidrológicas y acuíferos.

b) Formular programas integrales de protección de los recursos hidráulicos en cuencas hidrológicas y acuíferos.

c) Establecer el cumplimiento de las condiciones particulares de descarga que deben satisfacer las aguas residuales que se generen en bienes y zonas de jurisdicción federal; de aguas residuales vertidas directamente en aguas y bienes nacionales, o en cualquier terreno cuando dichas descargas puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos.

d) Autorizar el vertido de aguas residuales en el mar, y en coordinación con la Secretaría de Marina cuando provengan de fuentes móviles o plataformas fijas.

e) Vigilar conjuntamente con otras autoridades competentes, que el agua suministrada para el consumo de la población cumpla con las normas de calidad correspondientes, y que el uso de las aguas residuales cumpla con las normas de calidad.

f) Promover o realizar las medidas necesarias para evitar que basura, desechos, materiales y sustancias tóxicas, y todos producto de los tratamientos de aguas residuales, contaminen las aguas superficiales o del subsuelo, así como los bienes nacionales, tales como: playas, lagos, lagunas, islas, riberas, etc.

g) Ejercer las atribuciones que corresponda a la federación en materia de prevención y control de la contaminación del agua, atento a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

b) Cantidad de las Aguas Nacionales.

En aras de evitar que se desperdicie y se haga mal uso del agua, es que la Ley de Aguas Nacionales ha previsto que la Comisión Nacional del Agua determine los parámetros que deben cumplirse en las descargas de agua, la capacidad de asimilación y dilución de los cuerpos de aguas nacionales y las cargas de contaminantes que éstos puedan recibir.

De la misma manera las personas físicas y jurídico-colectivas necesitan permiso de la Comisión para descargar en forma permanente, intermitente o fortuita aguas residuales en cuerpos receptores que sean aguas nacionales o demás bienes nacionales, incluyendo aguas marinas, así como cuando se infiltren en terrenos que sean bienes nacionales o en otros cuando puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos.

El control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje o alcantarillado de los centros de población, corresponde a los municipios, conjuntamente con los Estados.

Cuando el vertido o descarga de las aguas residuales afecten o puedan afectar fuentes de abastecimiento de aguas potables o a la salud pública, la Comisión negará el permiso correspondiente o su revocación inmediata, hasta en tanto no se subsanen tales anomalías.

Cuando la paralización de una planta de tratamiento de aguas residuales pueda ocasionar graves perjuicios a la salud o la seguridad de la población o graves daños al ecosistema, la Comisión ordenará la suspensión de las actividades que originen la descarga.

Como puede apreciarse, la Ley de Aguas Nacionales otorga amplias facultades a la Comisión Nacional del Agua en lo que se refiere a tomar las medidas

que sean menester para lograr una buena calidad del agua, impidiendo su mal uso y contaminación, a la vez que limita las descargas de aguas residuales por parte de las personas individuales y colectivas.

6) BENEFICIOS ECONOMICOS EN EL SECTOR PRODUCTIVO DEL PAIS.

a) En la industria.

Para poder precisar hasta que punto la industria nacional ha obtenido avances y beneficios derivados de la Ley comentada, es necesario establecer en que medida y calidad han utilizado las aguas nacionales.

Debido a que la industria es considerada como uno de los pilares de la economía del país, se hace necesario e indispensable la vigilancia y aplicación que debe tener la Ley de Aguas Nacionales en relación a dicha actividad.

Es por ello que con la acertada aplicación de la mencionada Ley se podrán obtener los resultados favorables en cuanto a una mayor calidad en los productos y servicios que proporcione la industria nacional.

Por otro lado, la Ley proporciona incentivos para que los industriales que antes de la expedición de la ley no contaban con la necesaria cantidad de agua que

ellos requerían para la buena realización de sus actividades, los faculta para que puedan asociarse y estar en posibilidad de cubrir los gastos que requieren las nuevas infraestructuras hidráulicas que ellos necesitan y así elevar su producción, dándose con ello mayores fuentes de empleo y un creciente fortalecimiento de la economía nacional.

b) En la agricultura.

Este sector es de gran importancia para la economía del país y en la medida en que se aplique debidamente la Ley de Aguas Nacionales es como se podrá elevar la producción agrícola en el territorio nacional.

Para lograr tal fin se hace necesario depender de una buena calidad, así como de una apropiada cantidad del agua que se destine al campo, para de éste modo contar con mejores productos agrícolas, redituando en los bolsillos de las personas que se dedican a tal actividad.

c) En la ganadería.

Una de las ventajas que trae consigo la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales en el área ganadera es el incremento en la calidad del ganado, dándose con ello la posibilidad de elevar la exportación de aquel y así fortalecer la economía nacional, ya que en las regiones del norte del país es en donde en los últimos años se

han reportado trágicas sequías y el traslado o la extracción del agua se ha hecho casi imposible.

Es por ello que con la aplicación de la ley en cuestión se tratan de resolver paulatinamente esos males que han afectado a éste importante sector económico del país.

CONCLUSIONES.

1.- Los antecedentes del Derecho Económico en Europa se encuentran, primordialmente, en Alemania e Italia, como resultado del estallido de la primera y segunda guerras mundiales, cuya labor se centraba en la intervención del Estado en la dirección económica del país, mediante la creación de leyes y planes, destinados a proteger los intereses de la sociedad, así como para solventar los gastos de guerra y de postguerra. En el caso de México, sus antecedentes se remontan después de la consumación de la Independencia, tanto en diversos ordenamientos anteriores a la Constitución de 1857, como en ésta misma, en donde se hace hincapié en la intervención del Estado en el sector económicos del país, a través del otorgamiento de concesiones, subsidios, créditos, políticas proteccionistas al comercio exterior, todo ello orientado a la salvaguarda de los derechos de las clases desprotegidas. Esto se pone aún más de relieve en la Carta Magna de 1917 (la primera de carácter social en el presente siglo), tanto en el artículo 27, en donde el Estado asume la propiedad y directriz de las áreas estratégicas de la economía del país; en el artículo 28 del anterior ordenamiento, en donde corresponde al Estado la rectoría económica; así como en diversas leyes secundarias, en las que se ha puesto de manifiesto el liderazgo de éste en los destinos económicos del país.

2.- El derecho económico puede definirse como un conjunto de normas jurídicas que se encargan de regular la economía del país y la participación de los

entes económicos, mediante el establecimiento por parte del Estado de los planes, programas, etc., que sean menester, para lograr el bienestar social.

3.- El objeto del derecho económico varía del sistema político de que se trate y de los fines que tenga asignado el Estado. Así, en un Estado capitalista está encaminado a regular la libre concurrencia, en el mercado, a propiciar estímulos a la inversión y a una menor intervención del Estado en la economía. Mientras que en los países subdesarrollados, como México, la intervención del Estado es mayor y se centra en la protección a los derechos de las mayorías, mediante el otorgamiento de subsidios, créditos, limitar la intervención de la iniciativa privada en la economía, tener el Estado el predominio sobre las áreas estratégicas de la economía, etc.

4.- Los recursos naturales son aquellos bienes de la naturaleza, que proporcionan beneficios al hombre. Estos se clasifican en renovables y no renovables. Los primeros son aquellos que no se agotan y que se renuevan por obra de la naturaleza o del hombre; y los segundos, los que se agotan por el mal uso que se hacen de los mismos. En éste sentido, el Estado ha enfocado el derecho económico a la protección y salvaguarda de los recursos naturales, dado que México cuenta con una gran variedad de ellos (aguas, tierras, suelos, minerales, petróleo, etc.), y porque constituye una fuente de riqueza y desarrollo del país, lo que a su vez se traduce en la realización del beneficio colectivo. En tal sentido, el derecho a la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales estratégicos y de mayor importancia han quedado encomendados al Estado (energía nuclear,

minerales, etc.), mientras que los otros pueden ser otorgados a los particulares, mediante concesiones.

5.- La regulación jurídica del agua actualmente se centra en diversos ordenamientos, tanto a nivel constitucional, como secundario. Así tenemos que nuestra Ley Fundamental dispone que la propiedad originaria de las aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde a la Nación, dentro de las cuales se agrupan las de los mares, lagos, lagunas, esteros, ríos, aguas interiores, etc. El derecho de la Nación sobre ellas es inalienable e imprescriptible; asimismo, el Estado tiene la potestad de establecer su regulación para obtener un mejor uso, aprovechamiento y explotación de tal recurso y así satisfacer las necesidades colectivas. Estas mismas directrices se encuentran plasmadas en diversas leyes, destacando: la Ley de Aguas Nacionales, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Federal del Agua, etc.

6.- En cuanto a los antecedentes históricos regulatorios de las aguas nacionales, en la Etapa Prehispánica, encontramos que el agua se utilizaba en las comunidades indígenas para la agricultura y la ganadería, y por su escasez era motivo de constantes pugnas entre aquellas, por lo cual se expidieron normas consuetudinarias para evitar lo anterior y abastecer a las poblaciones. En la época de la Colonia prevalecieron en la regulación del agua las leyes españolas, entre las que destacaban el Fuero Juzgo, la Novísima Recopilación, las Leyes de Indias, las cuales sometieron a aquella a un régimen de derecho público, haciendo la clasificación de

las aguas en públicas y privadas y sujetas al Régimen del Real Patrimonio. En el México independiente ha sido fructífera la regulación del agua, encontrándose inmersa en diversos ordenamientos tales como el Código Civil de 1870, Ley de 5 de junio de 1888, de 1894 y de 18 de diciembre de 1896. Y en el presente siglo, en el artículo 27 Constitucional, en la Ley sobre Irrigación de 1926, (antecedente directo de la actual Ley de Aguas Nacionales), la Ley Federal de Aguas, entre otros.

7.- Los motivos que impulsaron al Ejecutivo de la Unión a la creación de la Ley de Aguas Nacionales obedeció a la necesidad de adecuar la legislación existente a las necesidades que demanda una sociedad que desea modernizarse y tener un desarrollo económico y social, para lo cual era menester formular una nueva cultura del agua, una administración eficiente del mismo, un uso y consumo por parte de la población de manera racional, así como en la industria, agricultura y demás actividades productivas del país; de igual manera, crear la infraestructura hidráulica adecuada, los órganos y autoridades necesarias para la vigilancia y cumplimiento de las disposiciones legales, así como pugnar por un mejoramiento de la calidad y cantidad del agua, evitando su contaminación, para preservar la salud pública y el equilibrio ecológico.

8.- Los principales objetivos de la Ley de Aguas Nacionales son: la administración integral del Agua, con una mayor participación de los usuarios; la consolidación de la programación hidráulica y de una autoridad federal única para la administración del agua, en cantidad y calidad; la seguridad jurídica en el uso y

aprovechamiento del agua, que permita a los particulares planear sus actividades a mediano y largo plazos; el aprovechamiento eficiente y racional del agua para la modernización del campo y en general del país y una mayor participación de los particulares en la construcción y operación de infraestructura y servicios hidráulicos.

9.- Uno de los aspectos más importantes que contempla la Ley de Aguas Nacionales es la creación de la Comisión Nacional del Agua, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial el 16 de enero de 1989, como autoridad única a nivel federal encargada de la administración de las aguas nacionales, a efecto de inducir al uso eficiente y a la conservación de su calidad por parte de todos los usuarios y para todos los usos; de igual manera, instrumentar los mecanismos económicos y los incentivos financieros para la creación de una adecuada infraestructura hidráulica, como soporte para el desarrollo económico y social del país.

10.- En cuanto a la participación del Estado en el uso, aprovechamiento y explotación de las aguas nacionales disminuye, impulsando la de los usuarios de manera individual o colectiva, mediante la figura de la concesión, así como la inversión pública y privada, en lo relativo a la construcción, mantenimiento y vigilancia de la infraestructura hidráulica. También, las aportaciones económicas del Estado disminuyen en ésta materia, obteniendo a cambio ingresos fuertes por el pago de

derechos por las actividades antes señaladas, así como por las tarifas por el uso del vital líquido.

11.- En lo que respecta a la agricultura, se permite que los agricultores, comuneros, etc., de manera particular, o mediante la formación de asociaciones, inviertan en la infraestructura hidráulica, así como en el mantenimiento y construcción de las mismas, pudiendo recuperar su inversión y obtener beneficios económicos mayores en sus tierras.

12.- Con la Ley de Aguas Nacionales estimo que el Estado ha dado un paso importante en la regulación moderna y adecuada del vital líquido, que coadyuve al crecimiento económico y social del país, usándolo en forma conveniente, protegiendo la salud de las personas y acelerando el desarrollo de la producción agrícola, ganadera, industrial y de otras actividades económicas del país. Sin embargo, no basta con que el Estado haya propuesto los lineamientos jurídicos a seguir, sino que es necesario que cada una de las personas, instituciones, organismos y demás que intervienen en el proceso de actualización del sistema hidráulico del país, cumplan cabalmente con la función que tienen asignada.

13.- En el momento en que los usuarios tomemos conciencia que el agua es un recurso natural que es susceptible de acabarse, que cuesta mucho dinero crear una infraestructura hidráulica óptima para satisfacer las necesidades de uso y consumo que requiere la población; en ese instante la gente dejará de usar el vital

líquido de manera irracional y de contaminarlo. Igualmente, cuando el Estado cumpla con su compromiso de destinar los recursos humanos y materiales que se requieren para la regulación, aprovechamiento y explotación del agua, sin desviarlo de sus fines, podrá cumplir con los postulados de bienestar para la sociedad y de desarrollo económico y social para el país. Sólo con un esfuerzo conjunto entre el Estado y la población se podrá salir adelante en el uso, aprovechamiento y explotación adecuados del agua.

BIBLIOGRAFIA.

1. Acosta Romero, Miguel. Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, S.A., México, 3ª ed., 1989.

2.- Astudillo Ursúa, Pedro. Elementos de Teoría Económica, Edit. Porrúa, S.A., México, 3ª ed., 1995.

3.- Bassols Batalla, Angel. Recursos naturales de México, Edit. Nuestro Tiempo, México, 1992.

4.- Catalano, E. Fernando. Teoría General de los Recursos Naturales, Zovaila Editor, Buenos Aires, Argentina, 1993.

5.- Comisión Nacional del Agua. Bases Jurídicas de la Comisión Nacional del Agua, Volumen I, 1995.

6.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, 2º curso, Edit. Limusa, 5ª reimpresión, México, 1996.

7.- Cuadra, Héctor. Estudio de Derecho Económico, Edit. UNAM, México, 1994.

8.- Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Océano Uno, Bogotá, Colombia, 1991.

9.- Díez, Manuel María. Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, 1993.

- 10.- Dromi, José Roberto. Derecho Administrativo Económico, Tomo I, Edit. Astrea, 1ª ed., Buenos Aires, Argentina, 1992.
- 11.- Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos), Edit. Porrúa, S.A., México, 1ª ed., 1995.
- 12.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., México, 33ª ed., 1994.
- 13.- Lanz Cárdenas, José Trinidad. Legislación de Aguas en México, Estudio Histórico-Legislativo, Edit. del Gobierno del Estado de Tabasco, 1994.
- 14.- Luna Arroyo, Antonio, et. al. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., México, 10ª ed., 1994.
- 15.- Olivera, Julio. Derecho Económico. Concepto y Problemas Fundamentales, Edit. Macciji, Argentina, 1981.
- 16.- Palacios Luna, Manuel R. El Derecho Económico en México, Edit. Porrúa, 6ª ed., México, 1996.
- 17.- Rangel Couto, Hugo. El Derecho Económico, Edit. Porrúa, S.A., 4ª ed., México, 1986.
- 18.- Sánchez González, José. La protección de los recursos naturales renovables en el Derecho Mexicano, Universidad Iberoamericana, Jurídica No. 12, 1990, México.
- 19.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II, Edit. Porrúa, S.A., México, 17ª ed., 1996.

20.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Económico, Edit. Porrúa, S.A., México, 4ª ed., 1996.

21.- Witker V., Jorge. Derecho Económico, Edit. Haria, México, 1ª ed., Octubre de 1995.

LEGISLACION.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, S.A., México, 111ª ed., 1996.
- 2.- Ley de Aguas Nacionales, Edit. Porrúa, S.A., México, 3ª ed., 1996.
- 3.- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, Edit. Porrúa, S.A., México, 3ª ed., 1996.
- 4.- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989.