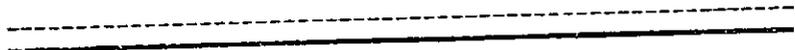


1134
229



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



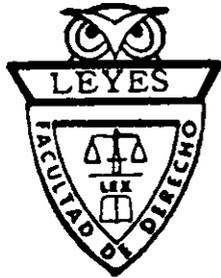
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS



LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUCIANO GONZALO CRUZ AYALA



DIRECTOR DE TESIS: LIC. DANIEL OJESTO MARTINEZ PORCAYO

MEXICO, D. F.

1999

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

0225420



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

AGRADECIMIENTO

Siempre he pensado que cuando se quieren hacer agradecimientos, al mencionar los nombres de las personas que contribuyeron de una u otra forma en el inicio, desarrollo y conclusión de un trabajo de tesis, generalmente se hacen estos agradecimientos movidos por el corazón y no por la razón, por esto quiero aclarar que si algún nombre es omitido, ruego me disculpen por el olvido involuntario.

Mi idea original era no mencionar a nadie para evitar las omisiones a que me he referido, sin embargo creo que es bueno agradecer a:

- Mis padres, EFREN CRUZ VARGAS y JUANA AYALA FERNÁNDEZ, por darme la vida y con ello la oportunidad de llegar a este momentos de mi vida.
- EL Ingeniero EFIGENIO CRUZ AYALA, quien me sirvió de ejemplo a seguir y por su apoyo incondicional, en todos los aspectos y sin esperar nada a cambio, continuó brindando ese apoyo hasta la terminación de este trabajo, también a su señora esposa por todo su apoyo.
- El Lic. FRANCISCO JAVIER IZAZA ARTEAGA, ejemplo de honestidad y disciplina quien, sin esperar nada a cambio, siempre se preocupó por verme convertido en profesionista, lo cual he conseguido correspondiendo a la confianza concedida.
- El Lic. MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ AMAYA, quien sin propornérselo se convirtió en excelente maestro y guía, ya que con sus consejos, transmisión de sus conocimientos y experiencia, me permitió y obligó a ser mejor estudiante y posterior profesionista.

- El Lic. CARLOS CESAR GONZÁLEZ FARRERA, quien con su brillante idea del tema contribuyó al inicio de este trabajo, y continuó al pendiente del mismo hasta su terminación.
- El Lic. HUGO ULISES CRUZ, quien desinteresadamente me ayudó a la organización esquemática del tema y capitulado, que fueron aprobados rápidamente.
- El Lic. DANIEL OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, quien con su paciencia, sabios consejos y excelentes ideas, me dirigió durante el desarrollo del presente trabajo, aún a costa de distraerse de sus ocupaciones, estuvo siempre dispuesto a revisar minuciosamente todas y cada una de las cuartillas presentadas sin restarle importancia a ninguna.
- Mis hermanos, todos y cada uno que directa o indirectamente contribuyeron en la realización del trabajo y también aquellos que con sus opiniones lo enriquecieron, haciéndolo más amplio y substancioso su contenido.
- La Srita. MARÍA. DE LOURDES ALVAREZ VELOZ, quien con amor infinito, increíble paciencia, haciendo a un lado cansancio y fatiga, sin escatimar esfuerzos, me brindó todo el apoyo moral, económico, durante el transcurso de la carrera y posteriormente su tiempo y esfuerzo para mecanografiar todas y cada una de las cuartillas que integran este trabajo a ella, no basta un agradecimiento porque su ayuda es invaluable, y con quien estaré en deuda con ella de por vida.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES	
ÉPOCA PREHISPANICA.....	3
ÉPOCA COLONIAL.....	8
ÉPOCA INDEPENDIENTE.....	18
ÉPOCA DE LA REFORMA.....	18
ÉPOCA PORFIRISTA.....	21
ÉPOCA MODERNA.....	24
LEY SOBRE IRRIGACIÓN EN AGUAS FEDERALES	25
REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL (1936).....	27
LEY FEDERAL DE AGUAS(1972).....	29
CAPITULO II	
MARCO TEÓRICO	
CONCEPTO DE AGUAS NACIONALES.....	30
CARÁCTER IMPOSITIVO DEL ESTADO.....	40
MECANISMOS DE DEFENSA DE LOS PARTICULARES CONTRA LAS DETERMINACIONES IMPOSITIVAS DEL ESTADO.....	57
CAPITULO III	
DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES	
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ART. 27 PÁRRAFOS QUINTO Y SEXTO).....	65
LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL	66
LEY DE AGUAS NACIONALES.....	67
REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES.....	69
CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....	70
REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....	70
LEY FEDERAL DE DERECHOS.....	71
LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.....	73

REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE AGUA 74

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....74

NORMA OFICIAL MEXICANA EN MATERIA DE DESCARGA DE AGUAS RESIDUALES. Y SISTEMAS DE MEDICION DE TOMAS DOMICILIARIAS Y DE EXTRACCIÓN DE AGUAS DEL SUBSUELO..... 76

LEY DE CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS POR OBRAS PUBLICAS FEDERALES DE INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA 76

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES 77

CAPITULO IV

PRACTICA ACTUAL EN LA TRAMITACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....78

OPCIÓN DE HACER VALER EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN PREVIO AL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....80

LOS RECURSOS 81

PROCEDIMIENTO PARA INTERPONER UN RECURSO ADMINISTRATIVO ANTE LA AUTORIDAD 83

AUTORIDADES COMPETENTES EN LA TRAMITACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....94

PROCEDIMIENTO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN95

TESIS Y JURISPRUDENCIA.....99

CAPITULO V

DERECHO COMPARADO

DERECHO ANGLOSAJÓN.....102

CANADÁ.....105

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.....106

PAISES DE DERECHO ROMANO GERMÁNICO.....112

2.1.- ESPAÑA.....112

2.2.- ARGENTINA.....130

2.3.- CHILE.....132

CONCLUSIONES.....139

BIBLIOGRAFIA.....142

INTRODUCCION

Antes de iniciar la introducción al presente trabajo, conviene una pequeña reflexión, dentro de todo lo que se puede fabricar en forma sintética, lo único que no ha sido posible fabricar en laboratorio es el agua, y siendo este uno de los elementos insustituibles que existen en la naturaleza para la continuación de la vida, es importante señalar que de no cuidar el liquido se corre el riesgo de agotarlo.

El presente trabajo tiene por objeto hacer un somero análisis de los medios de defensa con que cuentan los particulares y que pueden hacer valer en contra de las determinaciones de créditos fiscales que hagan las autoridades para el pago de Derechos por el uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional y sus bienes inherentes, derechos estos establecidos tanto en la Ley de Aguas Nacionales como en la Ley Federal de Derechos, estos medios de defensa son propiamente los recursos administrativos, teniendo la opción de recurrir al juicio de nulidad fiscal establecido en el Código Fiscal de la Federación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, así como el Juicio de Amparo como la última instancia.

Este trabajo se divide en cinco Capítulos, así tenemos que el Capítulo Primero, se hace un breve reseña de la evolución de la legislación en materia de aguas en México, desde la época precolombina hasta la actualidad; en el Segundo Capítulo se contiene el marco teórico se define que son aguas y que se entiende por Propiedad Nacional de las mismas, también se intenta una definición de lo que se considera Derecho de Aguas Nacionales, y como lo contempla el Derecho Administrativo y Fiscal; en el Capítulo Tercero se hace una relación de las disposiciones legales vigentes en materia de aguas nacionales; en el Cuarto Capítulo se aborda en forma, lo que es propiamente el tema del trabajo, los medios de defensa con que cuentan los particulares para impugnar las resoluciones que emita la

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Comisión Nacional del Agua, respecto al pago de derechos y en general todas las resoluciones que emita dicha Comisión, y en el Capítulo Quinto y último se hace un breve estudio y comparativo sobre la legislación en materia de aguas tienen otros países como Canadá, Estados Unidos, España, Argentina y Chile.

Junto con el derecho del particular de impugnar la legalidad de los actos de autoridad, tenemos la importancia de la obligación al pago de derechos correspondientes para la recuperación de los costos de la Infraestructura Hidráulica, que en México se han realizado para regular el abasto y consumo del líquido, para lo cual es necesario que las autoridades actúen en forma adecuada para que se efectúen los cobros de derechos de agua legalmente y con ello se disuada a los usuarios de las aguas a tratar por cualquier medio de evadir el pago de los derechos por el uso o aprovechamiento de las aguas obteniendo beneficios personales en detrimento del interés colectivo.

CAPITULO I

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE AGUAS

1).-ÉPOCA PREHISPANICA.- Se sabe que algunas civilizaciones avanzadas del México antiguo, tales como Olmecas, Mayas, Mixtecos, Toltecas y Aztecas, poseían un orden político y social normado por leyes variadas que se transmitían en forma oral de generación en generación, y otras se plasmaban en códices para que fueran conocidos y respetados los padres de familia instruían a sus hijos para garantizar el respeto, y evitar así los castigos que entre estos pueblos eran de extrema severidad.

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

El derecho que regía en el Valle de Anáhuac, es quizá del que se tiene mayor conocimiento, por ser el que se encontraba en vigor cuando los españoles llegaron, y quizá también por que hasta ese momento era la más desarrollada. Los conquistadores e historiadores de la época se quedaron maravillados con la organización, económica, política, jurídica, educativa y religiosa que este pueblo tenía.

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

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Existían autoridades integradas por los ciudadanos más sabios que se encargaban de impartir y procurar que la justicia en todos los ámbitos en estricto apego a derecho, que respetaba al individuo mientras no se afectaran los intereses colectivos.

Bajo estas normas de convivencia social, la alianza de los señoríos de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan (Tacuba), llegó a ser muy sólida y constituyó lo que se conoció como el Imperio Mexica.

En materia de derechos, esta interdependencia entre los grupos dominantes del Valle de Anáhuac con los pueblos que tenía sometidos, señalaba que estos últimos estaban en libertad de regirse por sus propias normas y criterios en materia jurídica, pero estaban sujetos a los mexicas, por un régimen que éstos les imponían, mediante las “ochenta leyes”, misma que todos por igual estaban obligados a respetar.¹

Según la estructura del gobierno del imperio los estados aliados se habían dividido las funciones gubernamentales. Al señorío de Texcoco, le correspondía formular el derecho de la “Federación” y en base a leyes comunes, impartía justicia en asuntos delicados como delitos de homicidio, asuntos civiles de difícil resolución y conflictos de límites territoriales. También se ocupaba de dirimir y arbitrar en conflictos de tipo familiar y dinástico entre los distintos señoríos que existían en el Valle de Anáhuac, además de dirigir y ejecutar las obras públicas, caminos, calzadas, presas, acueductos, acequias, albarradas y edificios públicos, por último debía llevar el archivo y registro de la genealogía y convocar a juntas de sabios.

Tenochtitlán por su parte, se encargaba del aspecto militar en todo el territorio y la

¹ *Torrente, Mariano, Historia de México, Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1988. P.p. 120.*

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

dirección del comercio y los correos, las grandes celebraciones litúrgicas y sólo ejercía gobierno en su propio señorío, por último Tlacopan tenía a su cargo la ejecución de monumentos y obras de arte, las joyas e indumentarias de la jerarquía y demás población civil y militar.

Durante la época precolombina no existe regulación de las aguas a pesar de que los habitantes de mesoamérica y propiamente los Aztecas, vivían en una región lacustre como lo era el Valle de México.

El hecho de que el vocablo Anáhuac signifique "junto al agua", nos da una idea de la importancia que el vital líquido arremetía para el pueblo Náhuatl. El agua servía para la pesca, la navegación e incluso llegaron a construir importantes obras hidráulicas, por ello hay quienes piensan que no es de extrañarse que existían referencias específicas acerca de los ordenamientos jurídicos con los que esos pueblos se regían en lo relativo a ese líquido. Sin embargo, teniendo en cuenta que su derecho era fundamentalmente consuetudinario, transmitido oralmente de generación en generación y, por otra parte, la destrucción de que fueron objeto los códices en el momento de la conquista, es un hecho insólito que no se cuente con vestigios acerca de la legislación que sobre el uso y aprovechamiento del agua prevaleció en el Valle de Anáhuac, hasta la llegada de los españoles. Los vestigios de obras hidráulicas previas a la llegada de los españoles en el siglo XVI, habla del importante y grande desarrollo que alcanzaron las culturas indígenas del México anterior a la conquista de éstos. No fueron grandes alardes de ingeniería, pero sí sorprendentes y eficaces en cuanto a su concepción y funcionalidad. Dichas obras prestaban servicios diversos: como la de irrigación agrícola destinada al cultivo, otra al abastecimiento de agua a las ciudades y otra más cumplía la función de defensa contra las inundaciones.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Aquellas relacionadas con la irrigación agrícola significaron el paso cualitativo, entre la práctica de la agricultura sometida a los regímenes de lluvia imperante, (el temporal de lluvias) en el ejercicio planificado para obtener cosechas permanentes en cualquier época del año. Las obras civiles, urbanas, por su parte constituyen una garantía para los habitantes de las ciudades en contra de los desbordamientos de lagos y ríos, hechos que ocurrían frecuentemente. Uno de los primeros vestigios de un sistema de control de agua en el México Prehispánico lo constituye la red de canales de San Lorenzo, en el actual Estado de Veracruz, que se remonta a la época de los Olmecas, se desarrolló hacia el año 1550 a.C., ocupó la región situada en el Golfo de México, después del Río Papaloapan hasta la Laguna de Términos y que abarca de el del Estado de Veracruz, a todo lo que es el Estado de Tabasco. La línea principal de esta red tiene 1,674 metros de longitud, en tanto que las tres líneas secundarias sólo alcanzan los 294 metros cada una. Los canales están hechos de losa y piedra cortada y ensamblada presentaban un desnivel para la salida del agua.

En cuanto a la agricultura de irrigación, ésta fue practicada en Mesoamérica a partir de la cultura Tolteca entre los siglos IX y XII de nuestra era, y se localizó principalmente en el Valle de México, aprovechando las aguas del río Tula, Lerma y Atlixco, o sea los cursos más cercanos a la meseta de Anáhuac ¿Por qué éste tipo de agricultura planificada se practicó únicamente en la meseta costera del Golfo de México?, la razón es meramente geográfica.

La parte Central de Mesoamérica, está limitada al Noroeste por las desembocaduras del Río Pánuco y al Norte por la del río Santiago, al Sur por la Región Itsmica de Chiapas; su borde oriental lo constituye el sistema montañoso que desciende al Golfo de México, formando llanuras, costeras de poca inclinación y su borde occidental baja abruptamente hacia el

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

pacífico. Por lo tanto no era fácil aprovechar los cursos de agua de esos bordes; los de las costas del Golfo que corren sobre zonas boscosas; no había en aquella época tecnología que pudiera controlarlo. Y en las mesetas por el contrario la situación es más favorable. Los ríos, pasan a ser torrenciales, podrían ser controlados con la tecnología existente en esos momentos; había torrentes de agua permanente originadas de deshielos y también se juntaba con lagos que eran fuente de abastecimiento.

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

Uno de los primeros indicios de que ya se habían iniciado en el México prehispánico un sistema de riego aún rudimentario, implica una relativa ingeniería hidráulica, y han sido los restos de un sistema de regadío descubierto al norte de la Ciudad de México, sobre la actual carretera que une al Distrito Federal con el Centro Arqueológico de Teotihuacán.

En este sitio, todavía hoy pueden verse obras que configuraron un sistema de riego completo: un dique principal de tierra apisonada de 530 metros de largo por 7 metros de ancho y 11 metros de alto, seguido de dos pequeños diques, conectada el último a un canal y finalmente se pierde entre sembradíos al Norte Atlatongo.

Este sistema, llamado maravilla conectaba con el dique principal la falda de los cerros de Malinalco y Maravilla de ahí el nombre, convirtiendo el valle entre ambos, en un depósito de agua. A esta represa, a unos 2500 metros más abajo, surgía alguno de los pequeños diques cuya función era detener el agua de una manera natural del norte a sur, para desviar abruptamente hacia el este con un canal que formaba un ángulo recto con el anterior.

Cuando Hernán Cortés, llegó al Valle de Anáhuac, entonces una cuenca cerrada, lo

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

descubrió como un sistema lacustre con dos lagunas separadas por cerros de poca altura, una de las cuales, tenía agua dulce y otra tenía agua salada, las dos lagunas a las que se refería Cortés, formaban en realidad el Lago de Texcoco y efectivamente, tenía agua salada y dulce, sin embargo pese a los prodigios de ingeniería hidráulica en México-Tenochtitlán, las referencias jurídicas sobre la regulación, respecto al uso o aprovechamiento que debía dársele a este líquido no se tienen a la mano; primero tal vez sea por la transmisión oral de las normas; y segundo porque de haber existido escritos en códices cuando éstos fueron destruidos, por los conquistadores españoles, desaparecieron, así los indicios de una regulación normativa, del uso del agua.²

2.- LA ÉPOCA COLONIAL

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

Los reyes españoles, basándose en esta disposición papal, declararon que las tierras y suelos de las indias pertenecían no a la nación española sino al patrimonio del Estado o Real Tesoro.

Lo anterior, se debe a que en España se dieron tres tipos de patrimonio: El real patrimonio, el cual pertenecía a la casa Real para sufragar los gastos y se consistían por el conjunto de bienes destinados a satisfacer las necesidades personales del rey, así como para emprender nuevas conquistas; el patrimonio personal o privado del rey, este le pertenecía antes o después de ser investido como tal. En tercer lugar tenemos el patrimonio del Estado o

² *Torrente, Mariano, Historia de México, Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1988. P.p. 126, 132.*

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Tesoro Real, el cual se dedicaba a la administración, al orden y defensa del reino.

De lo anterior, podemos observar que las tierras de la Nueva España, pasaron a pertenecer al tercer tipo de patrimonio pues cabe recordar que la Bula del Papa Alejandro VI, otorgó a los reyes de España, pero en su calidad de Gobernantes.

Por lo tanto, nadie podía disponer de nada sin autorización expresa de la corona española, pero para poder gobernar y disponer de las riquezas, concesiones y delegar autoridad en persona de confianza, se nombró a un virrey, a una audiencia formada por los nobles de la época en España, a jueces especiales, a gobernadores y demás funcionarios encargados de velar por el interés de los monarcas y el buen funcionamiento de los asuntos de ultramar.

Luego, ya con el virrey Luis de Velazco, en el poder ocurrió la inundación en 1555 que causó muchos daños materiales y humanos, entonces se mandó construir el albardón en el Barrio de San Lázaro para contener las aguas provenientes de Texcoco, sustituyendo así el de Nezahualcoyotl, que fue destruido durante el sitio de la Ciudad.

En ese mismo año, dos alferifes al servicio del cabildo de la Ciudad de México, propusieron desviar los cauces de los ríos que vaciaban sus aguas en el Lago de Texcoco, para que no aumentase su nivel y se evitaran más inundaciones. Se hicieron intentos en ese sentido pero no se completó ninguna obra definitiva, sin embargo, las inundaciones continuaron siendo un peligro latente, como las provocadas por el Río Cuautitlán, a principios del siglo XVII, que también provocó grandes pérdidas materiales y humanas, para prevenir otros desastres, se realizó una gran obra hidráulica consistente en un túnel de quince kilómetros de longitud en el rumbo de Nochistongo, que desaguaría el Valle de México al Río Tula.

Los trabajos se hicieron en el plazo de un año con la participación de medio millón de indígenas bajo la dirección del Ingeniero y Cosmógrafo francés Henri Martín, llamado Enrico Martínez del cual aún se conserva su recuerdo con una calle que lleva su nombre en

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES
la Ciudad de México.

Pasando el tiempo, derrumbes consecutivos inutilizaron el túnel, por lo que se decidió convertirlo en una gran zanja a cielo abierto, y en el año de 1789 comenzó a desalojar las aguas negras de México, hacia el río Cuautitlán, los desechos líquidos de los hogares eran arrojados directamente en las acequias conectadas con la zanja y los sólidos se recolectaban para ser tirados fuera de la Ciudad.

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

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

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

Este bello acueducto tenía cerca de mil arcos después de pasar por Chapultepec, seguía el trayecto de la Verónica, la Tlaxpana y San Cosme, para terminar en la esquina de las

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

antiguas Calles de Mariscalá y Santa Isabel, detrás del actual palacio de Bellas Artes.

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

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

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

El historiador Romero de Terreros, apuntó en su libro que, “los antiguos molinos de trigo, así como en los batanes y en la hacienda azucarera, se dependía de la fuerza hidráulica para el movimiento de muelas y trapiches, y en consecuencia, en muchos de estas fincas fue importante construir atarjeas, aras de tierra y elevar arcaduces, de larga extensión según el aso, para hacer llegar el agua hasta el lugar requerido.”

Sigue diciendo el historiador que sería imposible “enumerar todos los molinos e ingenios del pan que contaban con acueductos para el objeto indicado, pero sería imperdonable dejar de mencionar cuando menos, los de las antiguas haciendas San José Vista Hermosa y Chiconcuac en el Estado de Morelos”, este último se compone de 120 arcos de medio punto, de más o menos cuatro metros y medio de altura por seis de longitud. Era un

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

acueducto doble; por una atarjea se conducía agua sulfurosa y por otra agua potable, mismas que manaban de distintos manantiales: Este acueducto es uno de los más antiguos del país; data de las postrimerías del siglo XVIII.

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

Es famoso el acueducto de Oaxaca terminado en 1739, surtía a la Ciudad desde un manantial en el Cerro de San Felipe y corría entre profundos barrancos. El acueducto de Querétaro, concluido en 1739, tiene poco más de un kilómetro de largo, pero su audaz diseño de arquería tuvo que ser erigido sobre una hondonada, por lo que esa parte mide unos 23 mts. de altura. No menos importante pero tan sólido era el acueducto del Carmen en Puebla, que surtía a la urbe desde un manantial en las afueras.

Pero no sólo se construyeron acueductos en la etapa Colonial, Veracruz y Guadalajara, se vieron favorecidas por la intervención del Franciscano Fray Antonio de Buzeta, quien ideó un ingenioso sistema de abastecimiento de agua subterránea que se puso en práctica en ambas ciudades, primero en 1725 en el puerto y más tarde en 1740, en la capital de la Nueva Galicia.

El periodo independentista no fue pródigo en obras hidráulicas y solamente se hicieron aquellas que la naturaleza y embates obligaran a efectuar, en casi todo un siglo sólo se construyeron dos obras importantes y se atendió poco el crecimiento de la red de drenaje en

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

la capital mexicana sobre las planicies de la Gran Tenochitlan, para la mitad del siglo XIX se produjeron una serie de inundaciones que alcanzaron hasta tres metros de altura, lo que obligó a las autoridades a iniciar la construcción del gran Canal de desagüe, con 47 kilómetros de longitud y el túnel de Tequisquiac de 10 kilómetros de longitud, estas obras tardaron muchos años en ser terminadas por lo que su inauguración se llevó a cabo en 1900, además la gran zanja llamada tajo de Nochistongo, abierta un siglo antes, se convirtió en un peligro para la salubridad pública y se procedió a cubrirlo cuando se decidió construir el gran canal y el nuevo túnel.

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

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

También se hacía referencia a la prohibición de ensuciar las aguas, estableciendo que todas las aguas dulces y saladas y sus riberas eran de uso común, y cualquiera podría hacer uso de

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

ellas sin perjudicar los derechos de los demás. Se especificaba, además, la forma en que el agua había de repartirse para la irrigación de los campos. Otras leyes regulaban los cambios de los cauces de los ríos, la formación de islas y los derechos de acceso a ellas. También se incluía la construcción de obras en las riberas, la prohibición de arrojar productos venenosos al agua, la limpieza de las cañerías y desde luego se hacía mención a la pena de infringir dichas reglas.

Como se ha visto, las leyes en materia de aguas, durante la época colonial, fueron diversas y nutridas con lo que se demuestra que el agua era un objeto del bien común y sujeta a estricta regulación.

Sin embargo, es de observarse que no se hace mención a forma alguna de contribución al gobierno por parte de la población por el uso o aprovechamiento de aguas, así pues se infiere que en ese aspecto al gobierno colonial no le interesaba recaudar impuestos de esa forma, puesto que tenía a las grandes minas productoras de plata y al comercio como actividades gravables, dejando de lado el cobro de "derechos" por el uso de las aguas, además de que en esa época no estaban consideradas propiedad del gobierno sino que era propiedad de los ayuntamientos o propiedad comunal, o eran de propiedad privada, como accesorio de los terrenos de los conquistadores.

Ahora bien, y para no perder de vista el motivo de la presente investigación, y de acuerdo con lo que señala Antonio Dougnac Rodríguez, en su libro *Manual de Historia del Derecho Indiano*³ en el Capítulo Diez en lo relativo a la regulación económica de las indias y se establecen claramente las formas de concesión de las aguas y las obligaciones inherentes a las mismas, una de las formas usuales obtener el derecho de explotación de las tierras, minas y aguas fue a través de las llamadas mercedes reales (en el norte de la República

³ DOUGNAC RODRIGUEZ ANTONIO. *MANUAL DE HISTORIA DEL DERECHO INDIANO*, UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, MEXICO 1994, P.P.402-419

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Mexicana aun se siguen explotando aguas de propiedad nacional a través de estas formas de concesión), dichas mercedes reales las otorgaba el rey en función de los servicios prestados a la corona durante la conquista del Nuevo Mundo o en guerras con otros reinos.

Estas mercedes reales se otorgaban de acuerdo a la disponibilidad del líquido, a las necesidades de la agricultura y de los usos domésticos, de abrevadero y los usos municipales.

Una merced Real era "un acto administrativo expresado en un documento oficial, por el cual se cedían a un particular o a una comunidad determinadas tierras o aguas afectadas a ciertos servicios, cargas u obligaciones, cuyo incumplimiento ocasionaba la resolución de la cesión. (revocación del permiso en términos actuales).

Formas en que se dividían las mercedes reales, las había urbanas, rurales y para la crianza de ganado. Pero significativamente las de aguas eran otorgadas dándose por medidas tales como; una teja, un surco o por tandeos, situación que en algunas comunidades rurales del norte de la República Mexicana aún permanece.

Las mercedes de aguas urbanas "permitían el aprovechamiento del líquido al interior de la ciudad...que eran de uso público, entrando en la administración del cabildo, que dictaba disposiciones pertinentes para que las aguas fueran rectamente utilizadas señalando el curso de las acequias (que era prohibido variar), dicta normas para que estas sean mantenidas en buen estado, disponía la construcción de puentes para el paso de viandantes y carruajes y arbitraba otras medidas similares entre las mas importantes era la determinación de turnos, tandas o alternativas conforme a las cuales se distribuía el agua entre los usuarios pasando estas de unas propiedades a otras. También se tenían varias servidumbres tomadas del derecho romano, entre las que se encontraban las de acueducto; la de cloacas y la de recibir las aguas de lluvia del tejado dominante y la que disponía que el gravado soportara que las

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

aguas del predio dominante fueran encausadas hacia él, por caño o de otra guisa”⁴

Mercedes de aguas de Riego “El virrey o gobernador otorgaban este tipo de mercedes y al cabildo correspondía fijar el trazado de las acequias de riego, que derivaban de una bocatoma dispuesta en la ribera del río respectivo, donde se disponía de un marco repartidor que distribuía el agua asignada a cada beneficiario. Existían las servidumbres urbanas conocidas en el derecho romano como la de abrevar el ganado, la de acueducto y la extraer agua del predio sirviente en el que el beneficiado debía “guardar y mantener el calce o acequia o canal o el caño o el lugar por donde corriere el agua de manera que no se pueda ensanchar ni alzar ni bajar ni hacer daño a aquel por cuya heredad pasare”, y al igual que las mercedes urbanas, las de riego debían ser gozadas por sus beneficiarios según un sistema de turnos, tandas o alternativas que pretendía asegurar a todos los interesados el aprovechamiento del agua en forma similar.”⁵

Del *Tratado sobre las aguas de los Valles de Lima*⁶, del oidor Ambrosio Cerdán y Pontero, de 1793, pueden desprenderse algunos principios subyacentes que podrían resumirse en los siguientes: Proporcionalidad, alternatividad, economía, fijeza, limpieza, no acepción de personas y preferencia respecto de los indígenas.

a) Principio de proporcionalidad; en este principio se establecía que a cada riego le correspondían diez fanegadas de tierra, advirtiendo que las acequias o ramos nacidos de las matrices reciban el agua a proporción de las tierras beneficiables.

b) Principio de alternatividad; implicaba la existencia de tandas, turnos o mitas de agua tanto entre los españoles como entre los indios, de manera que el agua pudiera ser disfrutado por el máximo de los predios.

⁴ DOUGNAC RODRIGUEZ ANTONIO. - OBRA CITADA PAG 419.

⁵ OP. CIT. PAGES 419-420.

⁶ CERDAN Y PONTERO AMBROSIO. - TRATADO SOBRE LAS AGUAS DE LOS VALLES DE LIMA, 1793, CITADO POR ANTONIO DOUGNAC RODRIGUEZ, EN SU MANUAL DE HISTORIA DEL DERECHO INDIANO, OBRA CITADA.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

c) Principio de economía; debido a la escasez del agua, había que juntar toda la que se pudiera obtener para utilizarla debidamente, de lo que se hacía particular encargo a los jueces del ramo. Esto significaba que las aguas de vertientes y las de toda clase de acequias, mayores o menores, debían ser conducidas a los cauces, eliminando cualquier embarazo natural o artificial que impidiera el escurrimiento de las aguas y por ende su aprovechamiento. De entre las prohibiciones se había establecido una restricción al ingreso de vehículos en ciertos radios urbanos para evitar que el peso de los carruajes destruyera los ductos fabricados de barro cocido, también vedaban los desagües por lugares diversos a los preestablecidos por las autoridades.

d) Principio de fijeza; se establecía que en las bocas o entradas de valles y haciendas había que instalar medidas fijas, de acuerdo al número de riegos que les correspondiera, mediante marcos firmes de piedra, que evitaran cualesquiera alteraciones en el agua a recibir.

e) Principio de limpieza; esto era con el fin de mantener limpios los cauces y evitar la pérdida de agua. Al ponerse en seco las acequias para proceder a su aseo, el juez de aguas debía practicar su visita, acompañado de peritos, escribano, diputados, guardas de aguas y hacendados, examinando que los cauces estuvieran debidamente limpios tanto en el suelo como en los costados. Para mantener limpios los cauces se prohibía que se arrojase estiércol, camas de caballerías o barreduras del hogar, y a mantenerlas con la hondura necesaria.

f) Principio de no acepción de personas; implicaba que las mismas normas se aplicaren eclesiásticos, laicos, españoles, indios y usuarios latifundistas o minifundistas, particularmente cuando se trataba de eclesiásticos, los que, por la preponderante situación que ocupaban en la sociedad, tendían a sentirse más allá de la regulación que se aplicaba al normal de la gente, por lo que se le ordenó a los religiosos tener en sus tierras un español

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

lego a cargo de las acequias, en quien se pudiera ejecutar las penas establecidas por las ordenanzas.

g) Principio de preferencia respecto a los indigenas; las ordenanzas rurales de Toledo, preceptuaban que al ponerse el sol todas las tomas de toda clase de usuarios debían cerrarse dejándose correr toda el agua para el riego de las tierras de los indios.⁷

3.- ÉPOCA INDEPENDIENTE

Después de 1821 cuando se consumó la independencia de México del Gobierno de España, por razones de soberanía el agua tuvo una importancia vital dentro de la legislación, ya que en la constitución de 1824 se mencionan aspectos relativos a la creación y apertura de canales, sus mejoras y los derechos que los Estados de la Federación tenían sobre ellos.

En la constitución de 1836, se habla de la propiedad exclusiva de dichos canales, excepto en los casos de utilidad pública debidamente aprobados por el congreso, pero sin contribuir con el cobro de derechos por el uso o aprovechamiento de las aguas.

4.- ÉPOCA DE LA REFORMA

La sección Legislativa está integrada tanto por leyes substantivas, como adjetivas o de procedimientos, y orgánicas.

También incluye algunas de simples antecedentes históricos sobre el criterio de los Gobiernos en el sentido de que los ríos eran propiedad de la Nación, pudiendo mencionarse, entre otros, el Decreto del Congreso del 26 de mayo de 1851 por el que se mandó practicar un reconocimiento de los ríos Mezcala, Chiapas, Santiago Otolotlán y Moctezuma, a fin de investigar sus posibilidades de navegación y la construcción de obras para hacerla practicable.

⁷ DOUGNAC RODRIGUEZ ANTONIO OP. CIT. PP 421-426.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Se incluye la ley denominada Bases para la Administración de la República del año de 1853, que constituye el antecedente de las Leyes de Secretarías de Estado, expedidas con posterioridad por el Presidente don Bendito Juárez en el año de 1861 y por don Porfirio Díaz en el año de 1891.

De estos Ordenamientos, pueden advertirse las normas orgánicas que van distribuyendo la competencia de las Secretarías de Estado en el manejo de las aguas, correspondiendo en principio a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, la atención de lo relativo a los canales, vías de comunicación y desagüe de la Ciudad de México, y los demás aspectos a la Secretaría de Guerra y Marina; posteriormente, tales facultades de acuerdo con la Ley Juarista quedaron ubicadas en las propias Secretarías, pero la primera únicamente con la denominación de la Secretaría de Fomento, que conservó en la Ley Porfirista, bajo cuyo imperio los aspectos correlacionados con las vías de comunicación marítimas, y con los ríos, lagos y canales, pasaron a ser de la competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública de 1853, en sus artículos 4, 7, 80 y 81, establecía las posibilidades de afectar bienes particulares cuando se tratara de la construcción de obras de canalización de ríos, fuentes y otras similares, excluyendo los casos de las inundaciones, en los que por tratarse de situaciones de urgencia no cabía la expropiación y podían tomarse las medidas necesarias sin procedimientos previos, y por último, en el artículo 81 consignaba la posibilidad de la implantación de servidumbres por las riberas a lo largo de los ríos navegables y flotables, como remoto antecedente de las actuales zonas federales.

La Ley Clasificación de Rentas de 1857, resulta de señalada importancia, puesto que consignó en las fracciones XI y XXXIII del artículo 2º y XXIV de sus artículos 3º, la

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

propiedad de la Nación sobre islas, playas, puertos, radas, ensenadas, bahías, vados, ríos, lagunas y caídas de agua, estableciendo además contribuciones y rentas sobre tales bienes, aun cuando sus provisiones quedaban ambiguas pues sólo decía que en tanto dichos bienes no fueran particulares, sin dar normas objetivas para poder diferenciar a unos de otros.

El Presidente Don Benito Juárez, consciente de la necesidad de unificar la legislación dispersa en el país, y dado que seguían aplicándose a pesar de las disposiciones aisladas emitidas, las viejas Leyes Españolas, concibió la necesidad de emitir el primer Código Civil de la República, y estando en Veracruz en el año de 1859, dio el encargo de redactarlo a Don Justo Sierra O'Reilly, quien acometió dicha tarea, retirándose al Convento de la Mejorada en la Ciudad de Mérida, trabajando en ello por tres años e inspirándose en el proyecto del Código Español de García Goyena quien a su vez había tomado como modelo el Código de Napoleón.

La constitución de 1857 en el artículo 72 fracción XXII, faculta al Congreso para que dicte leyes y reglamentos sobre vías generales de comunicación terrestre y marítimas, los cuales dieron origen a diversas leyes en la materia.

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

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

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Durante el último periodo del Presidente Benito Juárez, se expidió el Código Civil de 1870, que unificó el criterio en materia de aguas declarándolas propiedad de la Nación y restando la soberanía de las playas, puestos, las bahías, ensenadas, canales, riberas, islas, cambios de cauces y se estimulaba la forma de explotación podía concesionarse para el bien común. Por su parte el Código Penal de 1871 tipificó los delitos en que incurrían todos los infractores de las disposiciones de la materia.

5.- EPOCA PORFIRISTA

La Ley sobre Vías Generales de Comunicación del 5 de junio de 1888, reviste especial significación en esta recopilación, por ser la primera en esta etapa legislativa, al igual que lo fue durante el México Colonial el Reglamento General de Medidas de Aguas de 1761, la que en forma específica, con cierto sistema, aunque incompleta e imperfecta, trató de regular las aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

Esta Ley, fue emitida bajo incontestable influencia de la legislación francesa, pues fundamentalmente se refería a las aguas navegables, conteniendo disposiciones ambiguas y mezcladas unas con otras sin un verdadero concierto jurídico, pero a pesar de ello, constituye el primer antecedente directo de las posteriores Leyes de Aguas que debían regir a la Nación Mexicana. Son complementarias de esta Ley, las expedidas por el Congreso en los años de 1894, 1895 y 1896, relativas a las concesiones otorgadas para la explotación de las aguas.

Los Códigos Sanitarios de 1891 y 1894, contienen disposiciones concernientes a las cañerías, a los sistemas sanitarios y de desagüe, a las aguas de aprovechamiento en los edificios para su consumo y sobre el cegado de pozos comunes por situaciones de salubridad.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

La Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1894, consignó en su artículo 14, reconociendo con ello el pleno dominio de la Nación, que no podían enajenarse por ningún título ni estarían sujetas a prescripción, las playas del mar, la zona marítima, con una extensión de 20 metros contados desde la orilla del agua en la mayor pleamar y a lo largo de las costas de tierra firme y de las islas; y una zona de 10 metros en ambas riberas de los ríos navegables y de 5 metros en los flotables. Respecto de esto último, vino a reproducir el origen de las zonas federales, el cual se encontraba ya delimitado en el Código Civil de 1870, aun cuando en este Ordenamiento no se precisaba cuál era la medida de dichas riberas. Debe hacerse notar, que insiste solamente en las riberas de los ríos navegables, y hace la distinción respecto de los otros ríos como de 5 metros en los flotables. Lo más trascendente de esta disposición, es que constituye el único Ordenamiento de toda nuestra legislación a través de su entera tradición histórica, en el cual encontramos un precepto sobre la propiedad nacional de las marismas (artículo 16), extensiones pantanosas que han sido materia de discusiones en la actualidad, por la ausencia de leyes sobre el particular y desconocimiento del precepto comentado, sobre si deben o no ser consideradas como propiedad de la Nación.

La Ley sobre el Régimen y Clasificación de Bienes Federales de 1902, antecedente inmediato de las Leyes de Bienes Nacionales, inclusive de la vigente, suplió las lagunas legislativas de la Ley de Vías de Comunicación de 1888, determinando en forma específica, y pormenorizadamente, todas las propiedades relacionadas con las aguas, aun cuando bajo la influencia francesa, siguió insistiendo sobre la diferenciación para ser considerados de propiedad nacional, entre los ríos navegables o no navegables, la que hizo extensiva también a los esteros, lagos y lagunas de formación natural.

No obstante, fue precisa respecto a las normas de las concesiones para los usos de las aguas

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

y otras situaciones, declarando por vez primera en la historia del Derecho Hidráulico Mexicano, que las aguas consideradas como propiedad de la Nación eran inalienables e imprescriptibles. Otros aspectos interesantes de esta Ley, son, por una parte, la distribución de las competencias que hizo entre las Secretarías de Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, y de Guerra y Marina, sobre el manejo de las aguas y de sus bienes correlativos; y por otra, que derogó expresamente las disposiciones del Código Civil (el de 1884) en lo referente a los inmuebles de la Unión, entre los que estaban catalogadas las aguas referidas.

La Ley sobre Aprovechamientos de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910, es el más importante ordenamiento específico sobre esta materia en esta etapa legislativa, aun cuando principia por acusar una aparente confusión entre jurisdicción y propiedad, confusión que en opinión del suscrito queda desvanecida por el contenido de su artículo 2o. El cual disponía que las aguas de jurisdicción federal eran de dominio público y de uso común, y en consecuencia inalienables e imprescriptibles.

Así se ha seguido considerando desde que se expidió la Ley sobre aprovechamientos de aguas de jurisdicción federal de 1910, antecedente en que se han basado gran parte de las leyes que sobre la materia de aguas, nos rigen todavía. Esta ley fue reformada en diversas ocasiones para ser cada vez más precisa y sus ordenamientos, muchos de los cuales, continúan hoy vigentes.

Incluso en el periodo posrevolucionario, la ley sobre aprovechamiento de aguas de jurisdicción, sufrió algunos cambios para darle al agua y a su uso el sentido colectivo que dicte el interés social, sin detrimento del privado cuando es legítimo, se incluyó en la constitución de 1917 en el artículo 27. A partir de esta moderna concepción se tomaron en cuenta los usos sobre irrigación agrícola, la generación de energía eléctrica y demás

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

aspectos relacionados con el bienestar de la población de un país en crecimiento.⁸

6.- ÉPOCA MODERNA.

-Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 6 de agosto de 1909 que se derogó con la del 14 de diciembre de 1910.

Sin embargo es a partir de la Constitución Federal de 1917, podemos seguir la evolución legislativa de los recursos hidráulicos, con el análisis de los siguientes documentos:

-Decreto del 6 de julio de 1917 que estableció la renta federal sobre el aprovechamiento de las aguas públicas, reformado mediante decreto del 11 de junio de 1921.

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

-Ley sobre Irrigación con aguas federales, expedida el 9 de enero de 1926.

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

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

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

-Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 30 de agosto de 1934 (Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1934) que derogó la Ley del 6 de agosto de 1929, la nueva ley en su artículo 21 fracción IV, señaló el orden de preferencia en que debía entrar el riego de terrenos. El artículo 120 ordenaba la creación de la Procuraduría de Aguas, que servía

⁸ 4.- *Torrente Maríano, op. C.I. pág. 13-28*

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

para asesorar y representar a los campesinos de escasos recursos y agricultores en pequeño.

-El 15 de marzo de 1939 mediante Decreto se declaró de utilidad pública la creación de Distritos Nacionales de Riego.

-El 7 de octubre de 1939, mediante Decreto se establecieron las bases para el otorgamiento de permisos de explotación agrícola en terrenos de zonas federales y aguas de propiedad nacional.

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

-El 12 de diciembre de 1941 por Decreto Presidencial, se retiraron al Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., la administración de los sistemas nacionales de riego, que el gobierno federal había puesto a su cuidado.

El 13 de julio de 1946, se expidió la Ley de Aguas de propiedad Nacional que derogó a la de 1936.

6.1.- LEY SOBRE IRRIGACIÓN EN AGUAS FEDERALES (1926)

No obstante que el constituyente de 1917, plasmó en el artículo 27 de nuestra carta magna los principios sobre los cuales descansaría la forma en que los particulares acudirían al uso, explotación o aprovechamiento del agua, fue hasta 1926 cuando el entonces Presidente Plutarco Elías Calles, promulgó la primera ley que desarrollaba los preceptos constitucionales, sobre aguas de jurisdicción federal. Así el 9 de enero de 1926, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal sobre Irrigación con Aguas Federales, dispositivo legal que regulaba los preceptos vinculados a la propiedad agrícola privada y los derechos de los usuarios de aguas de jurisdicción federal, obligando a éstos a sujetarse a las

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

modalidades que dicha Ley imponía, fue una ley que en su tiempo causó gran expectativa puesto que creó una autoridad gubernamental denominada Comisión Nacional de Irrigación, órgano que dependía de la extinta Secretaría de Agricultura y Fomento.

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

Amen de lo anterior, formulaba proyectos determinando las zonas a irrigarse, las propiedades que en ella quedaban comprendidas, la formulación de presupuestos, entre otros, como se observa la Comisión Nacional de Irrigación, fue lo que hoy en día es la Comisión Nacional del Agua, autoridad rectora en materia de aguas nacionales.

Asimismo, con posterioridad fueron creadas diversas comisiones que se encargaban de administrar los recursos hidráulicos, tales como la Comisión del Plan Nacional Hidráulico, Comisión Lerma Balsas, Comisión del Río Grijalva, Comisión de Aguas del Valle de México, encargada de la Administración del líquido en el Valle y Estado de México, con la creación de la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica, la Comisión del Plan Nacional Hidráulico, pasó a ser el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, con sede en Jiutepec Morelos, son así éstos los antecedentes directos de la creación, en 1989, de la actual Comisión Nacional del Agua, como su propia naturaleza jurídica lo indica, la Comisión del Plan Nacional de Irrigación, tenía injerencia en todo el territorio nacional y por ende sobre todas las aguas de jurisdicción federal.

Una característica especial de esta Comisión es que la ejecución de obras con cargo parcial o total al Gobierno Federal, se compensaba con una proporción de las tierras irrigadas, compensación que se hacía proporcionalmente entre los propietarios de dichas tierras.

Durante este tiempo se expidieron diversas leyes y reglamentos que tendían a regular el uso,

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

aprovechamiento y explotación de las aguas nacionales, sin embargo, es hasta el año de 1972, que como fruto de las diversas experiencias de dichos dispositivos legales, se expide la Ley Federal de Aguas, ordenamiento que recogió las riquezas de sus anteriores preceptos que le antecedieron.

6.2.- REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL

(1936). Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 24 de marzo de 1936, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1936, el cual continuó hasta el 12 de enero de 1994, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, el Reglamento se aplicaba debido a que la Ley Federal de Aguas, no contaba con uno. En el artículo 178 del Reglamento de la Ley de Aguas, se disponía que "El Departamento Agrario, comunicaría a la Secretaría las resoluciones que dicte sobre las modificaciones o reducciones de aprovechamientos que haga en cumplimiento de las Leyes Agrarias y se regirán por las disposiciones de la materia". El artículo 120 señaló los representantes de los grupos de usuarios que formarían las juntas de aguas; y el 228 y siguientes, los requisitos para que funcionaran las sociedades de usuarios.

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

-Decreto del 6 de julio de 1917 que estableció la renta federal sobre el aprovechamiento de las aguas públicas, reformado mediante decreto del 11 de junio de 1921.

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

-Ley sobre Irrigación con aguas federales, expedida el 9 de enero de 1926.

-Decreto del 28 de enero de 1926 que autorizó la Comisión Nacional de Irrigación para

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

adquirir y administrar obras. Acuerdo del 4 de marzo de 1926 que exentó de derechos los efectos para obras de irrigación.

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

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

-Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 30 de agosto de 1934 (Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1934) que derogó la Ley del 6 de agosto de 1929, la nueva ley en su artículo 21 fracción IV, señaló el orden de preferencia en que debía entrar el riego de terrenos. El artículo 120 ordenaba la creación de la Procuraduría de Aguas, que servía para asesorar y representar a los campesinos de escasos recursos y agricultores en pequeño.

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

-El 15 de marzo de 1939 mediante Decreto se declaró de utilidad pública la creación de Distritos Nacionales de Riego.

-El 7 de octubre de 1939, mediante Decreto se establecieron las bases para el otorgamiento de permisos de explotación agrícola en terrenos de zonas federales y aguas de propiedad nacional.

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

-El 12 de diciembre de 1941 por Decreto Presidencial, se retiraron al Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., la administración de los sistemas nacionales de riego, que el

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

gobierno federal había puesto a su cuidado.

El 13 de julio de 1946, se expidió la Ley de Aguas de propiedad Nacional que derogó a la de 1936.

6.3.- LEY FEDERAL DE AGUAS (1972).- La ley federal de Aguas, publicada en el Diario de la Federación el 11 de enero de 1972, establecía entre otras disposiciones la forma de otorgar el uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional, las sanciones administrativas a que se hacían acreedores los usuarios y el procedimiento para imponerlas, también establecía diversos recursos administrativos entre los que destacaba el recurso administrativo de revisión establecido en su artículo 185 el cual señalaba los requisitos para interponerlo, sin embargo, en este sentido cuando se imponía alguna sanción administrativa consistente en dinero, la Comisión Nacional del Agua, no podía hacerla efectiva porque en esa ley aún no se le daba el carácter de órgano fiscal, como se le otorgó en la Ley de Aguas Nacionales; de esta manera no podía hacer efectivos los cobros por concepto de pagos de derechos por uso o aprovechamiento de las aguas, así como tampoco podía hacer efectivas las multas a que se hacían acreedores los usuarios, ya que esta facultad era exclusiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que al publicarse la nueva Ley en 1992, en esta si se le otorgaron facultades de cobro, como un órgano fiscal y autónomo.

CAPITULO II
MARCO TEÓRICO

1.- CONCEPTO DE AGUAS NACIONALES

DEFINICIÓN DE AGUAS

La Geografía una de las ciencias naturales se encarga de estudiar la ubicación y distribución en el espacio, a cuantos fenómenos y elementos se manifiestan en la superficie terrestre, y una de sus ramas importantes es la hidráulica, que es la encargada de estudiar el comportamiento de las aguas que se encuentran en la superficie terrestre, formando grandes masas, denominadas océanos, mares, lagos, lagunas, ríos y acuíferos, (aguas subterráneas) cuencas hidrológicas, vertientes y subvertientes, las cuales se forman de acuerdo con la orografía, que presente el territorio de estudio, en el caso de México específicamente, existen dos vertientes principales, la Vertiente del Pacífico y la Vertiente del Atlántico, y las Cuencas Lacustres formadas entre las dos mas grandes cordilleras, denominadas Sierra Madre Oriental y Sierra Madre Occidental las corrientes de la Vertiente del Pacífico desembocan en el Océano Pacífico y el Golfo de California y la Vertiente del Atlántico las corrientes desembocan en el Golfo de México. Ahora bien , y para entender mejor el presente trabajo se define el vocablo agua su plural aguas, y lo que se entiende por aguas nacionales o de propiedad nacional como algunos autores lo mencionan.

1.- AGUAS. Plural de la palabra agua.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Agua del latín AQUA, que significa según el diccionario de la Real Academia "Cuerpo formado por la combinación de un volumen de oxígeno y dos hidrógeno, líquido, insípido en pequeña cantidad, inodoro y verdoso en grandes masas que refracta la luz disuelve muchas sustancias, se solidifica por el frío, se evapora por el calor y más o menos puro, forma la lluvia, las fuentes, los ríos y los mares."¹

a).- **AGUAS NACIONALES.**- Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 párrafo quinto y sexto establece el régimen de propiedad y define a las aguas nacionales:

"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, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes, las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces o 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 fije la ley. Las aguas del

¹.- *DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, Tomo I Pág. 130.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal, podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias 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 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. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos que requieran para dichos fines.”⁹

b).- **AGUAS DE LA FEDERACION.-** Son las aguas pertenecientes a la Federación distintas de las que pertenecen a los estados, a los municipios y a los particulares. La Ley General de Bienes Nacionales, al reglamentar los bienes de la Federación, clasifica a las aguas en dominio público y de dominio privado.

c).- **LAS AGUAS DE DOMINIO PUBLICO.-** Por mandato constitucional, son inalienables e imprescriptibles, pero su uso o utilización, se puede otorgar mediante concesiones administrativas.

d).- **AGUAS DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS.-** Son aguas propiedad de los estados o de los municipios aquellas que corran o se encuentren sus depósitos en terrenos que sean de su propiedad. Se rigen por las Leyes Administrativas que expidan sus Órganos Legislativos.

e).- **AGUAS PROPIEDAD DE LOS PARTICULARES.-** Son aquellas que no están comprendidas en la numeración que hace el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que corran o se encuentren sus depósitos en terrenos que sean de su propiedad. Se rigen por las disposiciones del Código Civil de cada Entidad de la Federación.

Para una mayor ilustración respecto a los términos utilizados en materia de aguas nacionales, la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 3º fracciones II, III, IV, VIII y IX hace una descripción de éstos y así tenemos que:

⁹ ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARRAFOS QUINTO Y SEXTO, MÉXICO 1996, ED. PORRUA. P.P. 24-27.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

“ART. 3° de la Ley de Aguas Nacionales.

Para efectos de esta ley se entenderá por:

II.- ACUÍFERO.- También conocido como manto freático, formación geológica por la que circulan o se almacenan aguas subterráneas que puedan ser extraídas para su explotación, uso o aprovechamiento.

III.- CAUCE DE UNA CORRIENTE.- 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.

IV.- CUENCA HIDROLÓGICA.- El territorio donde las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras aún sin que desemboquen en el mar.

VIII.- RIBERA O ZONA FEDERAL.- Son las fajas de diez metros de anchura contiguas al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional medidos¹⁰ horizontalmente a partir del nivel máximo de aguas 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 de la creciente máxima.

IX.- SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.- Es 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 aguas residuales”.

Para una mejor comprensión de lo anterior, es importante señalar las siguientes definiciones que se establecen en el artículo 2° del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales,

¹⁰ LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

fracciones II, V, VI, VII, XI y XII las cuales son:

II.- AGUAS RESIDUALES.- Son las aguas de composición variada provenientes de las descargas de usos municipales, industriales, comerciales, agrícolas, pecuarios, domésticos y en general de cualquier otro uso.

V.- CORRIENTE PERMANENTE.- Es la que tiene un escurrimiento superficial que no se interrumpe en ninguna época del año, desde donde principia hasta su desembocadura.

VI.- CORRIENTE INTERMITENTE.- La que solamente en alguna época del año tiene escurrimiento superficial¹¹

VII.- AGUAS CONTINENTALES.- Son las que se encuentran sobre la superficie de los continentes, y se manifiestan en varias formas: si se deslizan por la superficie, reciben el nombre de torrentes, arroyos y ríos; si ocupan oquedades lagos o lagunas, si aparecen en forma de hielo, glaciales; y si circulan por el subsuelo, corrientes subterráneas o acuíferos.

XI.- CUERPO RECEPTOR.- Es la corriente o depósito natural de agua, presas, cauces, zonas marinas o bienes nacionales donde se descargan aguas residuales, así como los terrenos en donde se infiltran o inyectan dichas aguas cuando estas pueden contaminar el suelo o los acuíferos.

XII.- DESCARGA.- Es la acción de verter, infiltrar, depositar o inyectar aguas residuales a un cuerpo receptor.

Las siguientes definiciones, son complementarias de las anteriores para la comprensión de este trabajo:

I.- ARROYO.- Es la forma más elemental de corriente superficial que tiene especial desarrollo en las laderas abarrancadas de las montañas, en el que se distinguen tres partes:

a) cuenca de recepción, que es la zona donde se reúnen las aguas procedentes de las

¹¹ LEY DE AGUAS NACIONALES, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL PRIMERO DE DICIEMBRE DE 1992.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

precipitaciones; b) el canal de desagüe por el que discurren las aguas y los manantiales producto de la erosión y c) el cono de deyección, que adopta una forma triangular y es donde el arroyamiento termina por falta de pendiente y son depositados todos los arrastres.

II.- RÍO.- Un río es una corriente continua de agua que, deslizándose por la superficie, alcanza la desembocadura o su nivel de base, considerada una red hidrográfica, compuesta por el río principal los afluentes y los subafluentes y desde su nacimiento hasta su desembocadura se pueden distinguir (tres) partes; curso alto, que es la cabecera del río tiene carácter torrencial debido a la fuerte pendiente; en el curso medio disminuye la velocidad de las aguas al ser menor la pendiente; en el curso bajo el río tiene una pendiente mínima.

III.- CAUDAL DE UN RÍO.- Es la cantidad de agua que lleva en un punto determinado y se mide en metros cúbicos por segundo.

IV.- ENDORREISMO.- Una cuenca endorreica, es aquella en la que los cursos de agua no desembocan en el mar originando lagunas o charcos intermitentes que constituyen zonas húmedas en regiones de gran aridez.

En los recursos hidráulicos de México existen grandes contrastes, tanto a la importancia de estos, como a su reparto entre las distintas regiones. Existen dos grandes vertientes; la del pacífico al oeste y la del Atlántico al este, dentro de cada una de las existentes subvertientes, la de la península de Baja California y la de la península de Yucatán.

V.- AFLUENTE.- De afluir, acudir en abundancia, río o arroyo que desemboca en otro.

VI.- VERTIENTES INTERIORES Y CUENCAS LACUSTRES.- Se trata de cuencas cerradas, en el interior de la altiplanicie Mexicana, cuyas aguas no logran abrirse camino por entre las grandes sierras y cordilleras circundantes y no consiguen llegar al mar. Están formados por el río nazas, el Bolsón de Mapimí, la Laguna Vieja, la cuenca del Salado, el Lago de Chápala, Sayula, Cuitzeo, Pátzcuaro y Yuriria.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

VERTIENTES EXTERIORES.- Son aquellas formadas por los ríos que desembocan en el mar, las cuales se dividen en; Vertiente del Pacífico y del Atlántico, en la primera los ríos desembocan en el Océano Pacífico y la segunda los ríos desembocan en el Golfo de México¹²

D.- DOCTRINA

La doctrina no ha sido muy extensa en el tratamiento de la regulación de los usos o aprovechamiento de las aguas, sin embargo, *ANTONIO DE IBARROLA*, en su libro "Derecho Agrario Mexicano", en el capítulo correspondiente al agua, hace consideraciones sobre el uso o aprovechamiento de las aguas que se encuentran en territorio Nacional poniéndolas como un elemento complementario de la tierra preferentemente en el sistema de irrigación relacionada con la agricultura, asimismo, hace consideraciones respecto de la escasez de agua y su desperdicio al llevar a cabo la irrigación en los Distritos de Riego, creados por la Secretaría de Recursos Hidráulicos a partir de 1966.¹³

Por otra parte, *URBANO FARIAS*, en su libro Derecho de las Aguas Nacionales (Ley de Aguas Nacionales Comentada), no establece un concepto de aguas nacionales sino que se concreta a conceptualizar lo que considera como Derecho de las Aguas Nacionales señalando que es: "la norma que regula con eficiencia y equidad la distribución, aprovechamiento, control y preservación del agua continental en equilibrio con los ecosistemas y dentro de un desarrollo integral sustentable del recurso", haciendo referencia a la legislación anterior a la Ley de Aguas Nacionales, como cuerpos normativos de dicho Derecho.¹⁴

¹² GEOGRAFIA GENERAL Y ATLAS DE MEXICO, GUIA ESCOLAR VOX, ED. PATRIA, BARCELONA, 1993, PAGES. 42,96-107.

¹³.-ANTONIO DE IBARROLA, DERECHO AGRARIO MEXICANO, MEXICO 1979, ED. PORRUA PAG 64-66.

¹⁴.- URBANO FARIAS, DERECHO MEXICANO DE LAS AGUAS NACIONALES. MEXICO 1993, E d PORRUA PAG. 10.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

g).- JURISPRUDENCIA.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias que se le han planteado en materia de aguas nacionales ha seguido el criterio del constituyente de 1917 y el Congreso de la Unión, señalando como aguas nacionales las que se encuentran enumeradas en el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, de ésta manera al sentar sus precedentes ha establecido tesis sobresalientes al tenor siguiente:

“AGUAS NACIONALES.- El artículo 27 Constitucional, en su fracción IV, y el artículo 1º de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, establecen: “son propiedad de la Nación, las aguas de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente, hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o crucen dos o más Estados, así como las aguas de los ríos principales y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto en que brota la primera agua permanente, hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o crucen dos o más Estados, así como las aguas de los ríos principales y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto en que brote la primera agua permanente hasta su desembocadura en el mar o lagos, lagunas, o esteros; y si un río ha sido declarado de propiedad nacional, consiguientemente también lo son los arroyos o manantiales afluentes, con su cauce y zona federal correspondiente; porque sus aguas son permanentes y afluentes hidrográfico nacionalizado, y aunque el remanente de las aguas de uno de esos afluentes sea lo único que se vierte en el río nacionalizado, esto carece de importancia, si se debe a las obras construidas para aprovechar las aguas, sin las cuales obras afluirían las aguas naturalmente al río, y como la propiedad nacional de determinadas aguas, depende de su naturaleza misma y no de las obras artificiales que se construyan para captarlas o desviarlas de su curso natural, es obvio que el aprovechamiento de las aguas de su afluente, no desvirtúa su carácter de aguas nacionales. La Suprema Corte ha interpretado la fracción

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

IV, del artículo 1° de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional y el artículo 27 constitucional en el sentido de que la intención del Constituyente, fue la de nacionalizar las aguas por cuencas hidrográficas, con todo lo que les pertenece o debe pertenecerles, desde su origen hasta su desembocadura, y por consiguiente con todos los afluentes del trayecto, máxime, cuando la Constitución no se refiere expresamente a los afluentes directos. Además, la Ley de Nacionalización de Aguas, se refiere también a las de los manantiales, porque al haber de las aguas de los ríos principales y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, en el mar, lagos, lagunas o esteros, se refiere a todos el sistema hidrográfico de corrientes de aguas constantes, por lo que no hay razón para que queden excluidos los manantiales. Tampoco puede objetarse que el artículo 27 Constitucional no se refiere a las aguas de los barrancos, salvo que sirvan de límite a entidades federativas, puesto que queden comprendidos en la disposición general de que son nacionales las aguas de los arroyos afluentes en los casos ya dichos.

Tomo LXXVII, p. 3,807. Amparo Administrativo en revisión 6,489/40.- Ontiveros García Rodolfo, 1° de agosto de 1943. Unanimidad de 4 votos, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

h).- USOS DE LAS AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL

El artículo 2° del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales en sus fracciones XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, y XXIV, establece cuales son los principales usos que se le dan a las aguas nacionales y señala:

Art. 2° Para los efectos de este Reglamento se entiende por:

XVI.- USO AGRÍCOLA.- La utilización de aguas nacionales destinadas a la actividad de siembra, cultivo y cosecha de productos agrícolas y su preparación para la primera enajenación, siempre que los productos no hayan sido objeto de transformación industrial.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

XVII.- USO AGROINDUSTRIAL.- La utilización de aguas nacionales para la actividad de transformación industrial de los productos agrícolas y pecuarios.

XVIII.- USO DOMESTICO.- La utilización de agua nacional destinada al uso particular de las personas y del hogar, riego de sus jardines, árboles de ornato, incluyendo el abrevadero de sus animales domésticos y que no constituyan una actividad lucrativa.

XIX.- USO EN ACUACULTURA.- La utilización de aguas nacionales destinadas al cultivo, reproducción y desarrollo de cualquier especie de la fauna y flora acuática.

XXI.- USO INDUSTRIAL.- La utilización de aguas nacionales en fábricas o empresas que realicen la extracción, conservación o transformación de materias primas o minerales, el acabado de productos o la elaboración de satisfactores, así como la que se utiliza en parques industriales, en calderas, en dispositivos para enfriamiento, lavado, baños y otros servicios dentro de la empresa, las salmueras que se utilizan para la extracción de cualquier tipo de sustancias y el agua aún en estado de vapor, que sea usada para la generación de energía eléctrica o para cualquier otro uso o aprovechamiento de transformación.

XXII.- USO PARA CONSERVACIÓN ECOLÓGICA.- El caudal mínimo en una corriente o el volumen mínimo en cuerpos receptores o embalses que deben conservarse para proteger las condiciones ambientales y el equilibrio ecológico del sistema.

XXIII.- USO PECUARIO.- La utilización de agua nacional para la actividad consistente en la cría y engorda de ganado, aves de corral y animales y su preparación para la primera enajenación, siempre que no comprenda la transformación industrial.

XXIV.- USO PUBLICO URBANO.- La utilización de agua nacional para centros de población o asentamientos humanos, a través de la red municipal.

2.- EL CARÁCTER IMPOSITIVO DEL ESTADO

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Este poder tributario o competencia financiera se encuentra regulada por los artículos 31 fracción IV y 73 en sus fracciones VII y XXIX-A de la Constitución General de la República, en los que se señala:

a).- Artículo 31 fracción IV.- Este artículo establece como obligaciones de los mexicanos el pago de contribuciones y señala textualmente:

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

c).- Artículo 73 fracción XXIX-A, inciso 2.- En este artículo están reguladas las facultades del Congreso de la República, para establecer contribuciones y señala que:

“Artículo 73.- El congreso tiene facultad:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto

XXIX-A.- Para establecer contribuciones:

2).- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;”¹⁵

Por su parte Sergio Francisco de la Garza, en su libro de Derecho Financiero Mexicano señala que “recibe el nombre de poder tributario, la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.”¹⁶

Para Valdés Villarreal, este poder tributario se da en función “ de la soberanía, la potestad comparte de cierto modo las características de poder supremo, en lo económico; inalienable en cuanto no se puede comprometer, dar en garantía, transigir o arrendar a la manera de los

¹⁵ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TEXTO VIGENTE.

¹⁶.- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, *Derecho Financiero Mexicano*, México 1992, Edición Porrúa, Pág. 207.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

negocios privados, y solamente limitado en su eficacia por la reciedumbre de la vivencia democrática y de la posibilidad de la aplicación razonable de la ley y en su legitimidad por las garantías individuales y por la forma de gobierno de equilibrio y coordinación de los poderes de la Unión de funciones o competencia de la autoridad.¹⁷

La facultad de imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto se refleja en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación de vigencia anual que expide el Ejecutivo con la aprobación del Congreso de la Unión.

Para poder entender mejor lo que es la competencia financiera entendamos primero que es la:

a).- ACTIVIDAD FINANCIERA

La actividad financiera consta de tres pasos fundamentales que son; la administración y recaudación de los tributos (obtención de ingresos), y distribución de las sumas recaudadas.

La actividad financiera se distingue de todas las demás actividades en que no constituye un fin en si misma, es decir que el establecimiento de tal política no se encamina directamente a la satisfacción de una necesidad sino al cumplimiento de una función instrumental de capital importancia, cuyo eficaz desenvolvimiento es condición indispensable para el desarrollo de las demás actividades estatales.

Para tener una mejor comprensión de lo que es la actividad financiera señalaremos una definición del Derecho Financiero, así tendremos de acuerdo a A.D. GIANNINI, se tiene como "el conjunto de normas que regulan la obtención, la gestión y el empleo de los medios económicos necesarios para la vida de los entes públicos", de esta manera el derecho financiero forma parte del derecho público y tiene como sustento al derecho constitucional, en virtud de que al poder legislativo corresponde no sólo fijar las normas

¹⁷ Valdés Villarreal, Miguel, *Principios Constitucionales que Regulan las contribuciones, en estudios de derecho público contemporáneo, México, 1972, Pág. 331.*

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

para el desarrollo de la actividad financiera, sino también autorizar anualmente al poder ejecutivo para que recaude los ingresos y realice los gastos dentro de límites preestablecidos.

b).- MOMENTOS O FASES EN QUE SE DIVIDE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

b.1) **.-LA OBTENCIÓN.-** La obtención es a través de la recaudación de las contribuciones, en los rubros que al efecto señala la ley de ingresos.

b.2) **.-EL MANEJO.-** Conocido también como la distribución del gasto público, de acuerdo a lo que se establezca en el presupuesto de egresos.

Estas situaciones se contemplan para el caso de México, en donde el Congreso discute y aprueba ambas formas de obtención y distribución de los ingresos del Estado.

b.3) **.- EROGACIÓN DE LOS RECURSOS ESTATALES;** a estos corresponderían al derecho fiscal, el derecho patrimonial y el derecho presupuestario.¹⁸

DERECHO FISCAL.- A esta rama del derecho le corresponde la actividad del Estado relativa a la imposición y la recaudación de los tributos.

DERECHO PRESUPUESTARIO.- Regula a la institución presupuestaria a través de la cual se determinan las respectivas atribuciones de los órganos supremos del estado en lo que atañe a la gestión, teniendo como sustento al derecho constitucional.

DERECHO PATRIMONIAL.- La gestión del patrimonio estatal y de las finanzas públicas queda comprendido dentro del marco general del Derecho Administrativo.

El maestro ALFONSO CORTINA GUTIÉRREZ, en su estudio preliminar de las Instituciones de Derecho Financiero de MARIO PUGLIESE, señala que “ el derecho

¹⁸ Los subincisos b.1) y b.2) se tomarán en consideración únicamente como antecedente directo del presente trabajo, y que es evitar que la imposición de contribuciones sea arbitraria, por parte del Estado, a través de determinaciones de créditos fiscales.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

financiero está constituido por el conjunto de normas jurídicas derivadas de forma específica del derecho fiscal, que regula el establecimiento de tributos y formas de obtención de recursos para el Estado, así como del derecho patrimonial, por medio del cual se señala el procedimiento legal administrativo, respecto de la gestión o manejo de sus bienes y por último del derecho presupuestario, normativo de la contabilidad del estado en lo referente al gasto público, sin olvidar lo tocante a la normación de las relaciones jurídicas que se dan entre los diversos órganos del estado incluyendo al Sector Paraestatal o entre dichos Órganos y los Particulares”¹⁹

La autonomía del Derecho Tributario, se justifica por las especiales características que esta rama del Derecho Administrativo presenta frente a las demás y de acuerdo con GIANNINI, define como “aquella rama del derecho administrativo que expone las normas y los principios relativos a la imposición y a la recaudación de los tributos y que analiza las consiguientes relaciones entre los entes públicos y los ciudadanos”.

b.4).- RELACIONES DEL DERECHO TRIBUTARIO CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO.

Por su contenido, el derecho tributario se enlaza de diversas maneras con otras disciplinas jurídicas, dando origen a una multiplicidad de relaciones entre las que destacan las siguientes:

1).- Como rama del derecho público interno, recibe gran parte de sus principios fundamentales de las disciplinas que elaboran las teorías más generales acerca de la Organización del Estado, tales como el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo.

¹⁹ ALFONSO CORTINA GUTIERREZ, Estudio Preliminar MARIO PUGLIESE, *Instituciones de Derecho Financiero, México 1976, De. Porrúa, Pag.8*

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

2).- Con el derecho privado cuando al producirse las condiciones previstas en la ley, el

Estado se convierte en el titular de un derecho de crédito frente al contribuyente deudor. De ahí la consecuencia de que las disposiciones del derecho civil acerca del nacimiento, modificación y extinción de las relaciones obligatorias sean aplicables a la relación impositiva, en tanto no aparezcan expresa o tácitamente derogadas por principios o normas de derecho tributario.

3).- Una amplia zona del derecho tributario, se vincula con el derecho penal; y es aquella que tiene por objeto las sanciones de carácter penal, establecidas en las leyes para las más graves transgresiones a las normas tributarias.

4).-El derecho tributario, se vincula también con el derecho procesal de dos maneras:

a).- Los principios fundamentales del proceso civil regulan el ejercicio de las acciones que nacen a favor del Estado y el ciudadano de la relación jurídica tributaria.

b).- En contraposición, el desarrollo del proceso civil está subordinado a la observancia de algunas normas tributarias, sea porque éstas impongan el pago de determinados derechos o porque prohíban al juez que entre al fondo de los asuntos planteados por las partes, si previamente no se ha dado cumplimiento a determinadas obligaciones fiscales.

b.5).- FUENTES DEL DERECHO TRIBUTARIO

Por fuentes del Derecho entendemos aquí las formas o actos a través de los cuales se manifiesta la vigencia del Derecho Financiero, entre las que se encuentran las siguientes: La Ley, el Decreto-Ley, el Decreto-delegado, el Reglamento, la circular, la Jurisprudencia, los Tratados Internacionales y los Principios Generales del Derecho.

Sergio Francisco de la Garza en su libro Derecho Financiero Mexicano al abordar el tema de las fuentes del Derecho al definir la ley señala que “entendiendo por ley al acto emanado

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

del poder legislativo (aspecto formal) que crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales (aspecto material), consideramos que la ley es la fuente más importante o preponderante en el Derecho Financiero y particularmente en el tributario, dados los términos del artículo 14 Constitucional, y de que el 31 fracción IV de la Constitución General de la República, establece la obligación de contribuir a los gastos públicos, debe cumplirse de manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes, lo cual es perfectamente razonable por las limitaciones a la libertad y a la propiedad individual que implican las leyes tributarias en particular. La garantía constitucional antes citada queda robustecida por el artículo 14 de la Constitución Federal que dispone que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino de acuerdo a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En virtud del principio de legalidad antes examinado, en el derecho tributario sustantivo, y en lo relativo a la creación de los hechos imposables y a todos los elementos y características de la obligación tributaria, es de afirmarse que la única fuente del derecho tributario es la ley.

Las demás fuentes del derecho, son operantes en el derecho tributario formal y en las demás ramas del derecho tributario y financiero. Respecto al problema de la jerarquía de las leyes en materia financiera pueden distinguirse tres categorías; la cúspide está representada por la Constitución General de la República y los Tratados Internacionales en los que México sea parte ratificados por el Senado, y las que de acuerdo con el artículo 133 Constitucional tienen el carácter de leyes orgánicas o reglamentarias de la Constitución.

Las leyes orgánicas son las que regulan la estructura o el funcionamiento de alguno de los órganos del Estado.

Las leyes reglamentarias son las que desarrollan en detalle algún precepto contenido en la

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Constitución.

Las leyes ordinarias son las que ocupan una jerarquía inferior y son simple resultado de una actividad del congreso autorizada por la Constitución.²⁰

EL DECRETO-LEY Y EL DECRETO DELEGADO.- No obstante la división de poderes establecida en la Constitución, de acuerdo con la cual la ley debe surgir de manera exclusiva del poder legislativo, excepcionalmente puede tener su origen en el poder ejecutivo, en forma de decreto -ley o decreto-delegado.

El Decreto-Ley se presenta cuando la Constitución autoriza al Poder Ejecutivo para que expida leyes sin necesidad de una delegación por parte del Congreso.

En el sistema constitucional mexicano el Ejecutivo da cuenta al Congreso del ejercicio de la facultad señalada, así en materia tributaria, un ejemplo de esta delegación de facultades es lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 131 Constitucional, con base en el cual el Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación expedidas por el propio Congreso y para crear otras o para restringir y prohibir las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime conveniente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional y con cualquier otro propósito en beneficio del Estado.

DECRETO-DELEGADO.- El Congreso de la Unión transmite al Ejecutivo facultades legislativas. Por ejemplo lo previsto en el artículo 29 Constitucional, según el cual el Ejecutivo puede suspender las Garantías Individuales en caso de perturbación grave de la paz pública o de grave peligro.

EL REGLAMENTO.- Es un acto jurídico formalmente administrativo, que tiene su origen

²⁰ SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, OP. CIT. PAG. 63-67

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

en una disposición del Presidente de la República. Es un acto legislativo en razón de que crea situaciones jurídicas, generales, abstractas e impersonales, por medio de las cuales se desarrollan y complementan en detalle las normas de una ley a efecto de hacerla aplicable.

LAS CIRCULARES.- Son comunicaciones o avisos expedidos por los superiores jerárquicos, mediante los cuales dan instrucciones a sus subordinados, acerca del régimen interior de las oficinas o su funcionamiento en relación con el público, o para aclarar a los subordinados el sentido en que se deben aplicar las disposiciones legales ya existentes. De esta manera se puede entender que por medio de una circular no es posible establecer derechos u obligaciones a cargo de los contribuyentes, con lo cual no se puede considerar como fuente del derecho tributario.

LA JURISPRUDENCIA.- De acuerdo con los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia será creada por la Suprema Corte de la Nación, al funcionar en pleno a en salas, siendo obligatoria para los Tribunales Colegiados, Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Judiciales del Fuero Común, Tribunales Administrativos Federales y del Trabajo.

También puede ser creada por los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de su competencia exclusiva.

La utilidad de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de gran importancia en el derecho tributario, puesto que sus decisiones dan motivo a que las leyes se reformen y se corrijan los defectos de inconstitucionalidad.

Por otra parte la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, se forma de acuerdo con lo que se establece en los artículos 259 y 260 del Código Fiscal de la Federación, en los que textualmente dicen:

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

“Artículo 259.- Las tesis sustentadas en las sentencias o en las resoluciones de contradicción de sentencias, aprobadas por el Pleno, por lo menos por ocho magistrados de la Sala Superior constituirán precedente una vez publicados en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

También constituirán precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicados en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.”

“Artículo 260.- Para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

También se fijará jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.²¹

LA COSTUMBRE.- Definida como “la observancia constante y uniforme de una regla de conducta llevada a cabo por los miembros de la comunidad social, con la convicción de que corresponde a una necesidad jurídica”, sin embargo, en materia tributaria, esta institución no tiene aplicación porque se pudiera dar el caso de evasión fiscal o el no pago de contribuciones, alegando que en esa comunidad no se acostumbra pagar contribuciones.

LA CONSTITUCIÓN.- En el artículo 133 establece que tiene el carácter de ley suprema dicha Carta Magna, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la ley fundamental y hayan sido aprobados por el Senado de la República.

De lo anterior, se desprende que además de ser fuente del derecho tributario, establece la jerarquía de las leyes.

²¹ CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.-EDICION 1998.-ED.THEMIS PAG.136

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.- Estos principios tienen el carácter de fuente como elementos de interpretación de las normas jurídicas tributarias. En el artículo 14 Constitucional, los principios generales del derecho se elevan a la categoría de fuente cuando se establece que las sentencias deben fundarse en estos principios a falta de interpretación jurídica de la ley.

b.6).- LOS INGRESOS DEL ESTADO

Los ingresos que el Estado obtiene para la satisfacción del interés general, representan una parte importante de su patrimonio, y resulta oportuno señalar que el Patrimonio del Estado se encuentra constituido por "el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social y como resultado de su actividad normal ha acumulado, y posee a título de dueño o propietario para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica.

CONTRIBUCIONES.- Las contribuciones se clasifican de acuerdo con el artículo 2º, Código Fiscal de la Federación, en impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, de esta manera tenemos que de acuerdo con el motivo de esta investigación la que importa son precisamente los derechos, que están definidos como:

"Las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES exclusivos de Estado.²²

Por su parte la Ley Federal de Derechos señala en sus artículos 1º, 2º y 3º que:

“Artículo 1º.- Los derechos que establece esta ley, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta ley. También son derechos las contribuciones a cargo de organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Artículo 2º.- Los derechos que se establecen en esta ley se pagarán en el monto, forma, lugar y época de pago que en cada capítulo se señalan. Cuando en el capítulo respectivo no se establezca la forma, monto lugar y época se aplicaran estas disposiciones.

Artículo 3º.- Las personas físicas y las morales pagarán los derechos que se establecen en ésta ley, en las oficinas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 83-D.- Los servidores públicos encargados de la prestación de los servicios, así como de la administración de los bienes del dominio público de la Nación que regula esta ley, serán responsables del cobro y entero de los derechos previstos en la misma...No podrán realizarse convenios ni acuerdo alguno donde se autorice el manejo y administración de los recursos provenientes de los cobros que establece esta ley.”²³

LOS TRIBUTOS.- Constituyen prestaciones obligatorias exigidas por el estado, en virtud de su potestad de imperio y destinados a atender sus necesidades y a realizar sus fines políticos, económicos y sociales, estos tributos pueden ser en dinero o en especie aunque actualmente sean sólo en dinero.

²² ARTICULO 2º DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, EN SU TEXTO VIGENTE.

²³ LEY FEDERAL DE DERECHOS TEXTO VIGENTE

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Definición que hace el Código Tributario para América Latina, citado por Duverger en su libro Finanzas Públicas.

“Tributos son las prestaciones en dinero que el Estado en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”.²⁴

b.7).- CLASIFICACIÓN DE LOS TRIBUTOS O CONTRIBUCIONES

La clasificación predominante es la tripartita, que comprende a los impuestos, derechos y contribuciones especiales.

El Código Fiscal de la Federación en sus artículos 2º y 3º, considera como ingresos de derecho público únicamente a los impuestos, los derechos y las aportaciones de seguridad social.

IMPUESTOS.- Son las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos.

b.8).- CARACTERES DISTINTIVOS DEL TRIBUTO

- a).-Es una obligación de dar dinero o cosas.
- b).-Emana del poder de imperio estatal que impone su obligatoriedad y la conclusión de hacer efectivo su cumplimiento.
- c).-Está establecida en la ley.
- d).-Aplicable a personas individuales o colectivas.
- e).-Que se encuentren en situaciones previstas como capacidad económica, etc.

DERECHOS.- Son las contribuciones determinadas en la ley por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación.

²⁴.-MAURICE DUVERGER, FINANZAS PUBLICAS, PRESES UNIVERSITAIRES, PARIS, 1968,PAG.101. CITADO POR AQUILES HORACIO GAUGLIANONE EN LA TRADUCCION DEL VOCABULARIO JURIDICO, REDACTADO POR PROFESORES DE DERECHO, MAGISTRADOS Y JURISCONSULTOS FRANCESES BAJO LA DIRECCION DE HENRI CAPITANT. EDICIONES DEPALMA, BUENOS AIRES, 1986, PAG. 369.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Este tributo, al igual que el impuesto, tiene carácter de obligatorio, por lo que resulta impropio caracterizarlo como una prestación voluntaria o facultativa. Lleva implícita la coerción, la compulsión hacia el responsable, ya que desde el momento que el estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, porque los servicios aportan al interés general aunque puedan concernir especialmente a una persona determinada.

De esta manera tenemos que la Ley Federal de Derechos, en sus artículos 283 y subsiguientes, establece quienes como y porque se pagaran derechos por uso de aguas nacionales, por descargas de aguas residuales y por uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la nación, entre los que se consideran los cauces, vasos y zona federal; al pago de estos derechos es lo que los particulares impugnan mediante el recurso de revisión que establece el último párrafo del artículo 124 de la Ley de Aguas Nacionales.

EL PODER TRIBUTARIO.- Es la facultad o posibilidad jurídica del estado de indagar para determinar y en su caso exigir contribuciones respecto de personas o bienes que se hayan en su jurisdicción, es lo que representa la potestad o poder tributario.

Sin embargo la soberanía del estado, no es una determinante para el poder tributario del mismo, ya que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 39 Constitucional, la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. De esta manera el fundamento del poder tributario del estado debe buscarse en el poder e imperio que ostenta desde el momento de su nacimiento a la vida jurídica, en virtud de la decisión soberana del pueblo.

El poder tributario no es ejercido por el estado en el momento en que procede a hacer efectivas las contribuciones que los particulares deban pagarle, sino en el momento en que el estado, actuando con base en su poder de imperio y de manera general, siempre de acuerdo y mediante leyes expedidas previamente por el Poder Legislativo, determina cuales son los hechos o situaciones que al producirse en la realidad, harán que los particulares se

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

encuentren en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones.

b.9).-CARACTERES DEL PODER TRIBUTARIO

Cuatro son las características del poder tributario, las que se consideran en:

a).- **ABSTRACTO.**- Ya que es una potestad derivada del poder de imperio que pertenece al estado y que le otorga el derecho de aplicar las leyes tributarias.

b).-**PERMANENTE.**- El poder tributario es connatural al Estado y deriva de su poder, de manera que sólo puede extinguirse con el Estado mismo.

c).- **IRRENUNCIABLE.**- Porque no puede desprenderse de este atributo esencial, puesto que sin el poder tributario no podría subsistir.

d).- **INDELEGABLE.**- Relacionado con el anterior porque si renuncia significa desprenderse de un derecho de forma absoluta y total, delegar significaría transferirlo a un tercero de manera obligatoria.

PODER TRIBUTARIO ORIGINARIO Y DERIVADO

El poder tributario es originario cuando nace originariamente de la Constitución y por tanto, no se recibe de ninguna otra Entidad.

Es delegado cuando la entidad política lo posee porque a su vez le ha sido transmitido por otra entidad que tiene poder originario, esto es excepcional, en el cual la Federación le transmite ese poder al autorizarlos para establecer determinados tributos respecto de los cuales carecen de poder tributario por estar reservado a la Federación.

b.10).-LIMITACIONES AL PODER TRIBUTARIO DEL ESTADO

De las anteriores consideraciones respecto al poder tributario se entiende que este poder no es ilimitado o arbitrario, ya que si la Constitución lo faculta, tanto en forma legislativa como ejecutiva, también impone las limitaciones y tienen el carácter de garantías individuales y que hacen al Estado mexicano un Estado de Derecho. Estas limitaciones son:

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

La garantía o principio de legalidad.

La garantía de proporcionalidad y equidad.

La garantía de igualdad y prohibición de leyes privativas.

La garantía de audiencia.

A su vez Hugo Carrasco Iriarte en su libro Derecho Constitucional Fiscal, señala como limitantes como límites constitucionales las siguientes:

1.- NADIE PUEDE SER OBLIGADO A PRESTAR TRABAJOS PERSONALES SIN LA JUSTA RETRIBUCIÓN Y SIN SU PLENO CONSENTIMIENTO; señalamiento este que se refiere a la figura del retenedor, considerado por el Código Fiscal de la Federación como responsable solidario.

2.- DERECHO DE PETICIÓN, vinculada esta garantía constitucional con el derecho que tiene un particular de que la autoridad le resuelva en breve término una petición formulada, o en su caso al no obtener respuesta puedan acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a solicitar que declare la nulidad por la falta de respuesta.

3.- NO SE PODRÁ COARTAR EL DERECHO DE ASOCIARSE O REUNIRSE PACÍFICAMENTE; considerando que los ciudadanos pueden reunirse para estudiar, examinar y analizar las normas relativas a los sujetos, objeto, base tasa o tarifa de las diversas contribuciones, su pago, recargos, infracciones, sobre la administración tributaria, sus efectos, etc.

4.- GARANTIA DE AUDIENCIA; sostiene el autor que a pesar de ser una garantía constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que en materia de contribuciones, basta que la ley les otorgue a los causantes el derecho a combatir la fijación de del gravamen, una vez que ha sido determinado, para que en materia hacendaria se

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

cumpla con el derecho fundamental de audiencia, antes de ser privados de sus propiedades posesiones o derechos.

5.- NINGUNA LEY IMPOSITIVA PUEDE APLICARSE RETROACTIVAMENTE EN PERJUICIO DE LOS SUJETOS DEL IMPUESTO;

a este respecto el autor establece que aun y cuando en el artículo 14 Constitucional, se establece la no retroactividad de las leyes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que “normalmente las leyes deben aplicarse durante su vigencia... pero con frecuencia una ley no solo debe regir los hechos acaecidos durante su vigencia, sino también las consecuencias jurídicas que se sigan produciendo aun bajo la vigencia de una nueva ley, para lo cual debe atenderse ya sea al concepto de derecho adquirido, al de situación jurídica concreta, o al de situación jurídica constituida.

A este respecto el artículo 7º del Código Fiscal de la Federación establece la vigencia de las leyes fiscales.

6.- NADIE PUEDE HACERSE JUSTICIA POR SU PROPIA MANO; garantía esta consagrada en el artículo 17 de la Constitución General de la Constitución, que es contravenida por el procedimiento administrativo de ejecución, que permite a las autoridades exigir el pago de los créditos fiscales señalados en las leyes respectivas y regulado por el Título V Capítulo III del Código Fiscal de la Federación, sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que esta regla no es aplicable tratándose del cobro de impuestos.

7.- NADIE PUEDE SER APRISIONADO POR DEUDAS DE CARÁCTER CIVIL; esta garantía constitucional no permite que nadie pueda ser aprisionado por deudas de carácter civil... el legislador ordinario puede establecer el delito fiscal, y por este delito, por

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

ejemplo la evasión fiscal, si puede recurrirse al aprisionamiento del deudor.

8.- CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

PUBLICA; para hablar del control de legalidad de los actos de la administración pública en materia fiscal incuestionablemente tiene que hablarse del Tribunal Fiscal de la Federación, creado en 1934, por reformas al artículo 104 de la Constitución General de la República, este es por excelencia el órgano de control de la legalidad de los actos de molestia, efectuados por las autoridades fiscales.²⁵

3.- MECANISMOS O MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LOS PARTICULARES CONTRA LAS DETERMINACIONES IMPOSITIVAS DEL ESTADO.

Medio del Latín Medianus.- Razón de derecho o de hecho invocado ante un tribunal en apoyo de una pretensión.

MEDIOS DE DEFENSA.- Razones invocadas en apoyo de la defensa y tomadas del derecho material (medios de fondo) o del derecho procesal (medios de procedimientos) o de los hechos, medios de redargución de falsedad.²⁶

Dentro de los medios de defensa que contempla la legislación mexicana y que tienen los particulares frente a las decisiones de las autoridades administrativas se encuentran los recursos administrativos, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el Juicio de Amparo que se tramita ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte Justicia de la Nación.

Primeramente nos referiremos al recurso administrativo de revisión, el cual está contemplado en la mayoría de las leyes federales que aplica la Administración Pública

²⁵ HUGO CARRASCO IRIARTE, DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL, MEXICO 1993, ED. HARLA PP 425-462.

²⁶ VOCABULARIO JURIDICO.-REDACTADO POR PROFESORES DE DERECHO, MAGISTRADOS Y JURISCONSULTOS FRANCESES BAJO LA DIRECCION DE HENRI CAPITANT. TRADUCCION DE AQUILES HORACIO GUAGLIANONE, EDICIONES DEPALMA, BUENOS AIRES, 1986, PAG. 369.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Federal, a través de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados y Entidades Paraestatales, para una mejor comprensión remitámonos a la definición de la palabra recurso, así tenemos:

RECURSO.- Del latín *recursus*, “El hecho de diferir a una autoridad administrativa o judicial para obtener su modificación, revocación o interpretación”.

RECURSO ADMINISTRATIVO.- Es el recurso planteado ante una autoridad de la Administración activa.²⁷

RECURSO.- En el Derecho Administrativo es el recurso administrativo el primer medio de control de la legalidad de los actos de la Administración y se considera que es el medio de defensa legal que el particular puede oponer dentro del término y con las modalidades establecidas por la ley correspondiente, con el propósito de obtener de la autoridad una revisión o reconsideración del acto que puede producir efectos de revocación, anulación o reforma. Podríamos señalar que esta manera de considerar los recursos es en sentido restringido. En sentido amplio, podríamos señalar con el Licenciado Pallares que los recursos son medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos la revocación o modificación de una resolución. Excepcionalmente el recurso tiene por objeto nulificar la resolución o la instancia misma.²⁸

Con base en las definiciones precedentes, es posible concluir que el recurso administrativo es el medio de impugnación a través del cual el particular que considere afectada su esfera jurídica por un acto de molestia, puede solicitar ante la propia autoridad que emitió el acto o de su superior jerárquico, la revisión de la resolución que le dejare perjuicio, también permite que se actualicen las garantías de seguridad jurídica, de audiencia y legalidad, lo

²⁷ *IBIDEM*. PAG. 466

²⁸ *SELECCION DE TERMINOS JURIDICOS, POLITICOS, ECONOMICOS Y SOCIOLOGICOS, SOTO ALVAREZ CLEMENTE, MEXICO 1981, DE. LIMUSA, PP. 241 Y 242.*

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

que provoca que la propia autoridad administrativa que emitió el acto o su superior jerárquico lo revoquen , lo modifiquen lo anulen o lo confirmen

NATURALEZA JURÍDICA.- La naturaleza jurídica del recurso administrativo es la de un procedimiento administrativo.

La anterior afirmación se hace porque no existe una controversia entre la Administración y el particular recurrente sino una mera revisión de un acto administrativo de la propia autoridad o de un superior jerárquico, que la obliga a emitir uno nuevo o ratificar el anterior.

a).-RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.

Dentro de la legislación mexicana y en particular en materia administrativa fiscal, existen diversos recursos administrativos que pueden hacerse valer en contra de la determinación de un tributo y sus accesorios.

Así, en el Código Fiscal de la Federación vigente, dentro de la fase oficiosa del procedimiento administrativo se establece el siguiente recurso , esto en el artículo 116.

b).- Recurso de revocación el cual se interpondrá en contra de: “Los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación”. Y de acuerdo con lo establecido por el artículo 117 del citado ordenamiento procede en contra :

I.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- a).- Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- b).- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.
- c).- Dicten las autoridades aduaneras.
- d).- Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:

- a).- Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que estos se han extinguido o que su monto real sea inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.
- b).- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que este no se ha ajustado a la ley.
- c).- Afecten intereses de terceros , en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.
- d).- Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.²⁹

De igual manera que en otros ordenamientos en la Ley de Aguas Nacionales, la ley aplicable a la materia que se está tratando en el presente trabajo, en su artículo 124 establece el recurso administrativo de revisión y, a su vez, remite en forma supletoria al Código fiscal de la Federación al señalar:

“Artículo 124.- Contra los actos o resoluciones definitivas de la “Comisión” que causen agravio a particulares, éstos podrán interponer el recurso de revisión dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la notificación.

Si se interponen recursos contra actos o resoluciones que emita la “Comisión” en materia fiscal conforme a la presente ley , será resuelto en términos del Código Fiscal y de su Reglamento”.

La afirmación de “en materia fiscal”, se refiere propiamente al cobro de Derechos por la explotación, uso y aprovechamiento de aguas nacionales y bienes propiedad de la Nación,

²⁹ CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-OP CIT. PAG. 86

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

de acuerdo con las cuotas que establece la Ley Federal de Derechos, así como por la explotación, uso o aprovechamiento de bienes propiedad de la Nación como cuerpos receptores de descargas de aguas residuales, que la Comisión hace, de acuerdo con las atribuciones que la propia ley le otorga en materia de administración de aguas y los bienes inherentes.

Sin embargo, el propio artículo establece la opcionalidad de la interposición del recurso para el interesado, entendiéndose esto que el particular puede acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a través del juicio de nulidad o juicio contencioso-administrativo, ante el Tribunal Colegiado de Circuito, mediante juicio de amparo directo.

Por último es importante señalar que el más novedoso de los recursos administrativos es el contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, está el contenido en el Título Sexto, cuyos artículos del 83 al 96, regulan el llamado recurso de revisión, en el que se destaca la notoria pobreza en materia probatoria, siendo que es probable que se puedan encontrar mayores dificultades porque la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles, no admite el traslado inmediato de sus disposiciones al ámbito administrativo, por haber sido concebidas para un sistema judicial.

Aún y cuando lo que se pretendió con la promulgación de esta Ley, fue la unificación de los procedimientos administrativos, lo único que puede lograrse es una mayor carga a los Tribunales Administrativos y Judiciales, debido a que no es clara la ley al señalar cuales son los recursos que dicha ley derogará, toda vez que la Ley de Aguas Nacionales es muy precisa en cuanto al tratamiento que le da al recurso de Revisión y su Reglamento establece las formalidades del procedimiento para su tramitación y posterior resolución, por lo que al no establecer si se aplicará supletoriamente a esta ley, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, deja en la incertidumbre al agraviado, de cual ley le concede, el beneficio

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

de recurrir la resolución que afecte su esfera jurídica.³⁰

c).-EL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Ya señalamos que el legislador ha establecido en favor de los gobernados los recursos administrativos como medio de defensa frente a los actos de la administración pública, que afecten su esfera jurídica. Sin embargo, cuando en la fase administrativa la autoridad que conozca del recurso administrativo confirma la validez de la determinación y liquidación de un tributo o de los accesorios del mismo, el contribuyente podrá interponer ante el Tribunal Fiscal de la Federación el juicio de nulidad también conocido como juicio contencioso-administrativo.

NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Para determinar la naturaleza jurídica del contencioso-administrativo, debemos atender fundamentalmente a las actividades que realizan los órganos juzgadores en este campo. Así, vemos que las actividades jurisdiccionales son llevadas a cabo a través de procesos, por lo que se hace necesario delimitar los conceptos de proceso y procedimiento.

Así tenemos que se llama proceso a " toda instancia seguida ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada".³¹

El procedimiento, por el contrario, constituye "las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la

³⁰ IGNACIO ORENDAIN KUNHARDT - NUEVA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, (ANÁLISIS Y COMENTARIOS), MEXICO 1994, ED. THEMIS, COLECCIÓN LEYES COMENTADAS. P.44-55, Y CUAUHTÉMOC RESENDIZ NUÑEZ, REVISTA LEX 3era EPOCA AÑO I, JULIO DE 1995, PÁGS. 13-14.

³¹ BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO -DERECHO PROCESAL FISCAL REGIMEN FEDERAL Y DISTRITAL MEXICANO. MEXICO 1990, DE. MIGUEL ANGEL PORRUA, GRUPO EDITORIAL, PAG. 117.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

elaboración del acto administrativo o la solución del mismo”³²

d).-Concepto de Procedimiento Contencioso-Administrativo; “es aquel por virtud del cual los particulares o la administración, a través de sus dependencias, acuden ante los órganos jurisdiccionales previamente establecidos a controvertir la legalidad de los actos de ésta última.

Sostiene Dolores Heduán Virúes que “lo contencioso-administrativo implica atribuir a un Tribunal situado fuera del poder judicial, verdadera jurisdicción para dirimir conflictos surgidos entre los particulares y los órganos del Poder Ejecutivo, a fin de que los actos de este queden sometidos al juzgamiento de ese Tribunal implica también la independencia de éste frente a los demás órganos del Poder Ejecutivo y requieren los juzgadores el conocimiento especializado de la actuación de esos órganos... lo contencioso-administrativo..... constituye así una de las dos vías de autocontrol de la legalidad de los actos administrativos, que precisa de la delegación absoluta de una porción de la soberanía interior del poder público, en ejercicio de la cual el Tribunal puede sentenciar libremente...”³³

e).-ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1.- Las partes que son el actor, el demandado, el tercero que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que haga valer el actor y el órgano jurisdiccional. El demandado tiene dos modalidades: a) La autoridad que dicte, ejecute o trate de ejecutar la resolución o quien legalmente lo sustituya; b) El particular favorecido con una resolución cuando la declaración de nulidad la solicita una autoridad administrativa, atendiendo a la cuantía y a la importancia y trascendencia de la resolución que se pide su nulidad.

³² DOLORES HEDUAN VIRUES, *LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, MEXICO 1961.*

³³ DOLORES HEDUAN VIRUES, *EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION OP CIT*

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

2.- La contienda administrativa.- La litis en el procedimiento contencioso-administrativo, se forma con la demanda de anulación, la resolución administrativa y la contestación que formule el demandado.

3.- El Órgano Jurisdiccional.- El órgano contencioso-administrativo, establecido en la República Mexicana por el legislador federal es el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual está integrado por once salas regionales, seis metropolitanas y una sala superior o revisora.

4.- Procedimiento.- Se encuentra contemplado en doce capítulos que integran el título sexto del Código Fiscal de la Federación y que se resumen en: demanda, contestación, instrucción, ofrecimiento y desahogo de pruebas, cierre de instrucción, formulación de alegatos y sentencias.

JUICIO DE AMPARO

Otro de los medios de defensa que tiene el particular frente a los actos de autoridad que le causen agravio es el juicio de amparo: el juicio de amparo surgió del ideal de dotar a México de una institución eficaz para lograr la tutela del orden constitucional, para garantizar los derechos del gobernado frente a los actos de la autoridad.

Dentro del concepto genérico del juicio de amparo se tiene que se sustancia en un procedimiento jurisdiccional o contencioso, incoado por el gobernado particular y específico que se siente agraviado por cualquier acto de autoridad que origine la contravención a alguna garantía constitucional...

DON IGNACIO L. VALLARTA, concibió al amparo como el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la constitución y atacados por una autoridad de cualquiera categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una Ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente, esta es una interpretación netamente individualista, sin embargo,

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

dicho juicio ha dejado de ser una institución exclusivamente individualista para ostentarse en la actualidad como un proceso que brinda su tutela a todo ente que se encuentre en la situación de gobernado, sin importar el ámbito social, político o económico en que se haya creado y se desenvuelva.

Las notas esenciales del juicio constitucional pueden conjugarse en la siguiente descripción:

El amparo en un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad en sentido amplio que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.³⁴

Lo anterior es para dar una idea de lo que es el juicio de amparo como uno de los medios de defensa de los particulares frente al estado, aunque no se amplía la explicación por no ser parte fundamental del presente trabajo.

CAPITULO III

DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

a).-ARTICULO 27, PÁRRAFOS QUINTO Y SEXTO.

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, en la Ciudad de Querétaro, dentro de un marco de reformas sociales a la anterior Constitución de 1857, con las que se pretendía dar mayor justicia social, dentro de las que se incluyó la regulación de la tenencia de la Tierra y el aprovechamiento de los recursos

³⁴ IGNACIO ORIHUELA, *EL JUICIO DE AMPARO, MEXICO 1992, DE. PORRUA P.P. 173-177.*

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

dicho juicio ha dejado de ser una institución exclusivamente individualista para ostentarse en la actualidad como un proceso que brinda su tutela a todo ente que se encuentre en la situación de gobernado, sin importar el ámbito social, político o económico en que se haya creado y se desenvuelva.

Las notas esenciales del juicio constitucional pueden conjugarse en la siguiente descripción:

El amparo en un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad en sentido amplio que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.³⁴

Lo anterior es para dar una idea de lo que es el juicio de amparo como uno de los medios de defensa de los particulares frente al estado, aunque no se amplía la explicación por no ser parte fundamental del presente trabajo.

CAPITULO III

DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

a).-ARTICULO 27, PÁRRAFOS QUINTO Y SEXTO.

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, en la Ciudad de Querétaro, dentro de un marco de reformas sociales a la anterior Constitución de 1857, con las que se pretendía dar mayor justicia social, dentro de las que se incluyó la regulación de la tenencia de la Tierra y el aprovechamiento de los recursos

³⁴ IGNACIO ORIHUELA, *EL JUICIO DE AMPARO, MEXICO 1992, DE. PORRUA P.P. 173-177.*

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

naturales entre los que se encuentra el Agua, de esta manera se incluyeron los párrafos quinto y sexto del artículo 27 que regulan específicamente lo relacionado con la propiedad y posesión y la manera de solicitar la explotación, el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y los bienes inherentes, además de establecer que son bienes de propiedad de la Nación de carácter inalienable e imprescriptible.

2.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Mención especial merece esta Ley porque en su artículo 32-BIS se establece las facultades y atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, y de la Comisión Nacional del Agua como Órgano Administrativo Desconcentrado de la misma, complementadas con las disposiciones contenidas en el Reglamento Interior de la propia Dependencia.

Entre las facultades y atribuciones que la Comisión Nacional del Agua tiene conferidas están las de: regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo sustentable y sus principales funciones son; “llevar el registro público de derechos de agua y expedir los títulos de concesión, asignación o permiso a que se refiere la ley de aguas nacionales; y ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinen, o en los casos que señalen las leyes respectivas, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación”³⁵

administración eficiente de los usos del agua; acciones en materia de administración de los usos del agua, entre los que destaca el sistema de recaudación que establece “a efecto de mejorar el sistema de recaudación e incrementar los montos percibidos, se llevarán a cabo

³⁵MANUAL DE ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE RECURSOS NATURALES Y PESCA, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 1997. PÁGS. 50-51.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

entre otras, las siguientes acciones: será fortalecida el área de fiscalización de usuarios; se promoverá la cultura de pago; el control de usuarios se apoyará en el desarrollo de un sistema de información”³⁶

3.- LA LEY DE AGUAS NACIONALES.

INICIATIVA.- La iniciativa de Ley enviada al H. Congreso de la Unión como principales objetivos de la misma establecía: 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 adecuadamente sus actividades a mediano y largo plazos y el aprovechamiento eficiente y racional del agua para la modernización del campo y en general, para la modernización del país; y La mayor participación de los particulares en la construcción y operación de infraestructura y servicios hidráulicos, los tres primeros títulos se refieren a las disposiciones preliminares, en un marco de mayor participación de todos los usuarios y de la sociedad en general.

Los dos títulos siguientes tienen como propósito 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 regula en forma específica los distintos usos de dichas aguas.

El título séptimo está dedicado a uno de los aspectos fundamentales de esta iniciativa: la prevención y control de la contaminación de las aguas.

El título octavo tiene como propósito precisar la forma en que los usuarios y los particulares

³⁶ *ESTRATEGIAS DEL SECTOR HIDRAULICO 1997. PUBLICACION DE LA COMISION NACIONAL DEL AGUA, MAYO DE 1997, PAG. 39*

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

pueden participar en materia de inversiones en infraestructura y servicios hidráulicos, así como los términos y condiciones para la inversión pública, que se requiere en la materia, señalando la forma de su recuperación.

El título noveno se refiere a los bienes que guardan relación con las aguas nacionales, los cuales, al igual que éstas, están sujetos a disposiciones de orden y de interés público para garantizar su utilización en beneficio de todos.

Por último, el título décimo se refiere a los mecanismos requeridos para garantizar la aplicación y corregir el incumplimiento a las disposiciones de la Ley. Además de regular lo relativo a infracciones y sanciones, en este mismo título se establecen los medios de defensa que tienen los particulares frente a la autoridad, dentro de nuestro estado de derecho.

Así también, esta iniciativa establece como principio básico en la nueva Legislación, el que se refiere a la obligación que tienen todos los usuarios por el simple hecho de contribuir al desarrollo hidráulico, mediante el pago de derecho por el uso o aprovechamiento de las Aguas Nacionales, incluido el pago de derechos para manejar adecuadamente las descargas de aguas residuales y evitar la contaminación de nuestros ríos y acuíferos. El régimen de recuperación de inversiones y de los gastos y costos de operación, conservación y mantenimiento, tratándose de infraestructura federal en materia de aguas nacionales, se regula en la Ley de Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica y en la Ley Federal de Derechos, razón por la cual la iniciativa remite estos aspectos de dichas disposiciones fiscales.

Por último, las disposiciones que contiene el proyecto en materia de infracciones, sanciones administrativas y delitos, toman en cuenta lo dispuesto en la ley vigente y la experiencia que se ha tenido en la administración de las aguas por parte del Gobierno Federal. Su

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

propósito es prever y sancionar aquellas conductas que se pueden considerar lesivas o graves y que se deben de evitar y sancionar en caso de ocurrir.

La Ley de Aguas Nacionales se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 1992, y entró en vigor el día siguiente sustituyendo a la Ley Federal de Aguas, publicado en dicho Medio de Difusión Oficial el 11 de enero de 1972, con la Ley de Aguas Nacionales se pretende llevar mayor libertad y justicia al campo mexicano y propiciar su modernización; así como hacer un uso eficiente de los recursos naturales entre ellos el agua, tratando de preservar su cantidad y calidad, con congruencia a las reformas constitucionales promovidas por el ejecutivo Federal, intentando una administración integral del Agua, con una mayor participación de los usuarios, y la consolidación de la programación hidráulica y de la Comisión Nacional del Agua como autoridad federal única para la administración del recurso.

Esta Ley, es reglamentaria de los párrafos Quinto y Sexto del artículo 27 Constitucional.

Es importante señalar que en esta Ley se le otorgaron facultades fiscales y la Ley Federal de Derechos lo corrobora al señalar que los pagos que deban efectuarse por concepto de derechos por uso o aprovechamiento de aguas de propiedad nacional, se deberá efectuar en las oficinas de la Comisión Nacional del Agua o en las oficinas que la Secretaría de Hacienda señale.

Por otra parte y para reforzar el carácter fiscal de los créditos por derechos de aguas, la misma ley señala que el reparto de los beneficios se deberá efectuar conforme a lo dispuesto por el Reglamento Interior de la Dependencia en concordancia con el Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

4.- REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES.

El Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales se publicó en el Diario Oficial de la

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Federación el 12 de enero de 1994, y como lo establece el artículo 1º del propio Reglamento tiene por objeto reglamentar la Ley de Aguas Nacionales.

En este Reglamento se establecen los procedimientos a seguir en la aplicación de la Ley, con esto se quiere decir que la Ley es la parte sustantiva, y el reglamento es la parte adjetiva de la aplicación de la Legislación en materia de Aguas Nacionales, por medio de las cuales se desarrollan y complementan en detalle las normas de una ley a efecto de hacerla aplicable.

5.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

El actual código Fiscal de la Federación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981 y reformado por última vez el 15 de diciembre de 1995, tiene aplicación supletoria a la Ley de Aguas Nacionales ya que la misma en su artículo 124, hace referencia a éste en cuanto al procedimiento y tramitación de los recursos administrativos que se interpongan en contra de resoluciones que tengan carácter fiscal; sin embargo e independientemente de lo anterior es supletorio de la Ley Federal de Derechos, en cuanto al proceso de determinación de créditos fiscales por el pago de Derechos por el uso o aprovechamiento de las Aguas Nacionales y sus bienes inherentes que deben hacer los particulares, tengan o no título de concesión o asignación, así como la recaudación de los mismos en concordancia con lo que establece la fracción X del artículo 9º de la Ley de Aguas Nacionales y el artículo 9º del Reglamento de la propia Ley, así como lo relacionado con el procedimiento que no se establece ni en la Ley ni en el Reglamento, respecto a las notificaciones de los créditos y las medidas coactivas y cautelares para hacer efectivos dichos créditos.

6.- REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Este Reglamento expedido por el Ejecutivo Federal y Publicado en el Diario Oficial de la

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Federación el 29 de febrero de 1984 y reformado por última vez el 15 de diciembre de 1995, no tiene aplicación directa y sólo fue tomado en consideración lo relativo a la distribución de las multas efectivamente pagadas, como estímulos y recompensas a que se señalan en el artículo 14 fracción XIII del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, de conformidad con su artículo 59-Bis del citado Reglamento en concordancia con el artículo 70-Bis del Código Fiscal de la Federación.

7.- LEY FEDERAL DE DERECHOS.

La Ley Federal de Derechos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, es la que regula una de las formas de tributación que señala el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, que son los Derechos, en dicha Ley en su artículo 1º párrafo primero señala que “Los derecho que establece esta Ley, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicio, que presta el Estado en sus funciones de derecho público”.

Por otra parte en el Capítulo VIII, sección primera, artículo 82, 82-A, 82-B, 82-C y 83 la propia Ley establece los servicios y las cuotas que deberán cobrarse, por los servicios de trámite y expedición de asignaciones concesiones o permisos, incluyendo la inscripción en el Registro público de Derechos de Agua, para el uso o aprovechamiento de aguas nacionales; así también en el artículo 83-D se faculta a la Comisión Nacional del Agua para ejercer de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, las atribuciones enumeradas en sus once fracciones, y que se refieran a la determinación de contribuciones, requerir la presentación de declaraciones, practicar visitas domiciliarias y el requerimiento de información a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, notificar los créditos fiscales determinados imponer y condonar multas, así como las relativas a destinar a los fondos de productividad para el otorgamiento de estímulos y

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

recompensas a los servidores públicos, que intervengan en la comprobación, determinación, notificación y recaudación de los créditos fiscales cuando éstos sean efectivamente pagados.

Los créditos fiscales no son efectivamente pagados, por que casi todas las determinaciones de créditos fiscales con independencia del monto, son impugnadas por los particulares a través de los medios de impugnación que la legislación le otorgan; sin embargo, es de señalarse que dichas determinaciones son fácilmente impugnables por la falta de técnica jurídica que se utiliza en el momento de hacer la determinación de un crédito, una de las formas mas sencillas de impugnar es atacando la falta de fundamentación y motivación, de la que adolecen todas o la mayoría de las resoluciones de imposición de sanciones, determinación de créditos o por requerimiento de pago de derechos por uso o aprovechamiento de aguas nacionales, en ocasiones impugnan una resolución con el fin de dejar de pagar por el uso al que hemos hecho referencia, a pesar de que en el Título II, de los Derechos por el uso o aprovechamiento de Bienes de dominio público. Capítulo VIII, agua, artículo 22, se establece que “Están obligadas al pago del Derecho sobre agua, las personas físicas y las morales que usen o aprovechan aguas nacionales, bien sea de hecho o al amparo de títulos de asignación, concesión, autorización o permiso, otorgados por el Gobierno Federal, de acuerdo a la zona de disponibilidad de agua en que se efectúe su extracción de conformidad a la división territorial contenida en el artículo 231 de esta Ley”. En esta misma Ley en el artículo 232 a su vez señala que “Están obligadas a pagar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles, las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen bienes de dominio marítimo, zona federal marítima, zona federal marítimo-terrestre, los diques, cauces, vasos, zona de corrientes, depósitos de propiedad nacional y otros inmuebles del dominio público.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

El capítulo XIV, Derecho por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de Aguas Residuales, artículo 276, señala que están obligados al pago del derecho por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales, las personas físicas o morales que descarguen en forma permanente, intermitente o fortuitas aguas residuales en ríos, cuencas, cauces, vasos aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, así como los que descarguen aguas residuales en los suelos o las infiltren en terrenos que sean bienes nacionales o que puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

El pago de derechos a que se refiere este capítulo es independiente del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

8.- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del Equilibrio Ecológico, así como la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en el capítulo II relativo a la prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas, artículos 117 a 133, establece los criterios para la prevención y control de la contaminación del agua y la protección de los ecosistemas, facultó a la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para que en coordinación con la desaparecida Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos formulara las normas técnicas para la regulación de las descargas de aguas residuales en redes colectoras, cuencas y la emisión de contaminantes al medio ambiente, cabe destacar

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

que en diciembre de 1996, hubo importantes reformas a esta Ley, las cuales se refieren principalmente a las descargas de aguas residuales, y control de la contaminación de los cuerpos receptores de las mismas.

9.- REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE AGUAS.

Este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1973, y tiene por objeto proveer, en la esfera administrativa, a la observancia de la ley federal para prevenir y controlar la contaminación de las aguas cualquiera que sea su régimen legal. Establece, además, las fórmulas para preservar y restaurar la calidad de los cuerpos receptores, mediante el tratamiento de las aguas residuales para el control de sólidos sedimentables, grasas y aceites, materia flotante, temperatura y potencial de hidrógeno (P.H.), y la determinación y cumplimiento de las condiciones particulares de las descargas de aguas residuales, mediante el tratamiento de éstas, y de acuerdo con el resultado de los estudios que la autoridad competente realice de los cuerpos receptores, su capacidad de asimilación, sus características de dilución y otros factores. También establece la obligación de los particulares de registrarse ante la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a través de la Comisión Nacional del Agua, dentro de los plazos establecidos en el propio reglamento.

10.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Esta ley publicada el 4 de agosto de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, cuya entrada en vigor fue el primero de junio de 1995, de acuerdo con lo establecido por su artículo primero transitorio; y señala en su artículo 1° que sus disposiciones son de orden e interés públicos y se aplicaran a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

internacionales en que México sea parte. Sin embargo, el segundo párrafo del mismo artículo señala la excepción con respecto a la aplicación en las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. Haciendo hincapié que para los efectos de esta ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquellas. De donde se desprende que la ley Federal de Procedimiento Administrativo no se puede aplicar a los actos administrativos por medio de los cuales se determinen contribuciones, por el pago de Derechos por el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y sus bienes inherentes.

Por otra parte, Cuauhtémoc Reséndiz Nuñez, señala en la Revista Lex, de julio de 1995 que: "Mérito especial de esta ley es constituir un primer paso en el propósito de unificación de los procedimientos administrativos, particularmente en materia de recursos, actualmente dispersos en la selva de disposiciones administrativas. Sin embargo sus deficiencias son notables, y, sobre todo, parece que ha pasado desapercibida tanto en las esferas de administración pública que atenderán a su aplicación, como entre los particulares. Al Problema del ámbito de aplicación de la ley pertenece la virtud principal de la ley, pero también una de sus debilidades, ya que dicho ámbito de aplicación de la ley no está precisado. Esto es apreciable si observamos que la ley será aplicable a " los actos procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada," pero solamente con carácter supletorio, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte y excluyendo las materias "de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicias agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

constitucionales". Es decir, la aplicación de la ley exigirá determinar en que casos hay tratados internacionales que deban aplicarse con preferencia a la ley, así como definir que se debe entender por cada una de las materias que excluye.³⁷

11.- NORMA OFICIAL MEXICANA EN MATERIA DE DESCARGA DE AGUAS RESIDUALES Y SISTEMAS DE MEDICIÓN DE TOMAS DOMICILIARIAS Y DE EXTRACCIÓN DE AGUAS DEL SUBSUELO.

Conforme a la Ley de aguas Nacionales y su Reglamento, la Comisión Nacional del Agua, tiene como atribución expedir Normas Oficiales Mexicanas, en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, referente a la conservación, seguridad y calidad en la explotación, uso, aprovechamiento y administración de las aguas nacionales.

Esta norma oficial vino a substituir las normas oficiales mexicanas expedidas con anterioridad en materia hidráulica, y en materia de descargas de aguas residuales que se habían expedido recientemente.

12.- LEY DE CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS POR OBRAS PUBLICAS FEDERALES DE INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA.

Esta ley vigente a partir del 1º de enero de 1991, en su artículo primero establece el objeto de la misma y que es las mejoras por obras públicas federales de infraestructura hidráulica construidas por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, que benefician, en forma directa a personas físicas o morales. Así mismo en el artículo segundo refiere que están obligados al pago de la contribución de mejoras establecidas en dicha ley, las personas físicas o morales que se beneficien directamente por dichas obras; y señala como base de la contribución el valor recuperable de la obra pública, el cual se integrará con las erogaciones, los gastos de financiamiento, sin incluir los gastos de administración,

³⁷ CUAUHEMOC RESENDIZ NUÑEZ.-REVISTA LEX, DIFUSION Y ANALISIS, 3ERA EPOCA AÑO I, NUMERO 1, JULIO DE 1995, PAG. 13.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

supervisión e inspección de la obra o de operación, conservación y mantenimiento para prestar el suministro de agua. A este valor se le disminuirán los subsidios, las donaciones, cooperaciones o aportaciones voluntarias, las recuperaciones por las enajenaciones de excedentes de predios expropiados o adjudicados que hubieren sido utilizados en la obra y las amortizaciones del principal del financiamiento de la obra efectuada con anterioridad a la publicación del valor recuperable.

Puede observarse que existe una amplia definición en cuanto a contribuciones se refiere, principalmente a los derechos y contribuciones de mejoras, que son dos de las principales formas de contribuir al estado, sin embargo y como el tema de investigación se refiere a los recursos administrativos que se interponen en contra de determinaciones de créditos fiscales de esta naturaleza, es muy probable que los particulares obligados al pago de contribuciones por mejoras de obras hidráulicas, también intenten medios de defensa para evadir los pagos.

Tratamiento especial merece el hecho que a pesar de que exista una ley que obligue a contribuir al mejoramiento de la infraestructura hidráulica, esta contribución no se paga, pero también no existe por parte de los organismos operadores un control del mantenimiento, tanto preventivo como correctivo en la citada infraestructura ocasionando fugas y desperdicio innecesario del líquido. Esto es así toda vez que, las redes de agua potable que abastecen a las comunidades, poblaciones y ciudades, algunas tienen cerca de los cien años de operación, sin que los responsables tengan la precaución de sustituirlas o repararlas a tiempo, con lo que la ley objeto del presente comentario es letra muerta.

13.-CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-Este Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943, supletorio de las leyes federales que no contengan en si mismas un procedimiento para su aplicación, de esta

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

manera se aplica en forma supletoria de la Ley de Aguas Nacionales en materia de notificaciones, admisión y desahogo de pruebas y en todo lo que no se opongan las disposiciones de esta.

CAPITULO IV

LA PRACTICA ACTUAL EN LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En su libro el Recurso Administrativo en México, Don Emilio Margain Manautou, en el prólogo de la primera edición, hace las siguientes consideraciones respecto a los recursos administrativos, señalando que para la doctrina española el recurso administrativo es un tradicional y eficaz medio de control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa. En cambio, en México, unos lo consideran un freno para el logro de una justicia rápida y expedita; otros una trampa mortal para el particular, los errores que cometa no podrán corregirse ante los Tribunales y otros lo critican por la ausencia de profesionistas que conozcan de la importancia y el manejo de este medio de defensa, ante el casi total abandono que los abogados han hecho del derecho administrativo y tributario.

Pero llama la atención que la propia autoridad administrativa, no obstante la intervención de sus órganos jurídicos, también demuestra el desconocimiento de lo que es el recurso administrativo, llegado al extremo de aprovecharlo para corregir los errores en que incurrió la autoridad cuyo acto se ha recurrido.³⁸

IMPORTANCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes u ordenamientos tales, que resistan un análisis frente a la carta magna del país, o en otros términos, que la

³⁸ EMILIO MARGAIN MANAUTOU, *EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO*, MEXICO 1992, EDITORIAL PORRUA, PAGINA 9.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

manera se aplica en forma supletoria de la Ley de Aguas Nacionales en materia de notificaciones, admisión y desahogo de pruebas y en todo lo que no se opongan las disposiciones de esta.

CAPITULO IV

LA PRACTICA ACTUAL EN LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En su libro el Recurso Administrativo en México, Don Emilio Margain Manautou, en el prólogo de la primera edición, hace las siguientes consideraciones respecto a los recursos administrativos, señalando que para la doctrina española el recurso administrativo es un tradicional y eficaz medio de control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa. En cambio, en México, unos lo consideran un freno para el logro de una justicia rápida y expedita; otros una trampa mortal para el particular, los errores que cometa no podrán corregirse ante los Tribunales y otros lo critican por la ausencia de profesionistas que conozcan de la importancia y el manejo de este medio de defensa, ante el casi total abandono que los abogados han hecho del derecho administrativo y tributario.

Pero llama la atención que la propia autoridad administrativa, no obstante la intervención de sus órganos jurídicos, también demuestra el desconocimiento de lo que es el recurso administrativo, llegado al extremo de aprovecharlo para corregir los errores en que incurrió la autoridad cuyo acto se ha recurrido.³⁸

IMPORTANCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes u ordenamientos tales, que resistan un análisis frente a la carta magna del país, o en otros términos, que la

³⁸ EMILIO MARGAIN MANAUTOU, *EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO*, MEXICO 1992, EDITORIAL PORRUA, PAGINA 9.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos.

Frente a actos de tal naturaleza se ha reconocido la necesidad de dotar a los particulares de recursos o medios de defensa ante la propia Administración Pública, por virtud de los cuales pueda lograrse la nulificación de los actos o resoluciones dictadas con violación a la Ley aplicada.

En este orden de ideas, cabe señalar que cuando se está frente a una decisión administrativa cuyo contenido existe desacuerdo, debe precisarse de inmediato cual es el camino legal para impugnarla, pues el juicio ante un Tribunal, de la naturaleza que sea, no procede si contra el acta hay defensa ante las autoridades administrativas por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado.

Así tenemos que es importante precisar si en el ordenamiento conforme al cual se emitió al acto o en otro de naturaleza general existe algún medio de defensa ante la propia autoridad administrativa, pues de estar previsto la resolución no tiene, para un tribunal, el carácter definitivo.

De lo anterior tenemos que "el recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida.

SU IMPORTANCIA

Este medio de defensa le evita al particular un conflicto oneroso, pues él mismo puede ser su propio abogado, ya que sólo basta la presentación de un escrito redactado inclusive de su puño y letra que indique su inconformidad contra un acto de la autoridad y el porqué de la propia inconformidad para que se le de entrada.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

El desahogo de las pruebas que se ofrezcan o solicite la autoridad, no se sujetara al tecnicismo propio de un tribunal, para corroborar esto el pleno del Tribunal Fiscal, sustentó la siguiente tesis:

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE ADOLESCEN DE REQUISITOS FORMALES, DEBERÁN ADMITIRSE Y DARLES TRAMITE.- Los recursos administrativos ha sido creados para facilitar a los particulares la defensa de sus derechos y no para confundirlos y entorpecer esta defensa, que en algunos casos se convierte en verdadera trampa procesal, de tal manera que cuando la promoción de los particulares se encuentra interpuesta dentro del plazo que la ley señala y en la misma se expresan los argumentos que pretenden anular el acto administrativo, la autoridad, deberá admitirlos aunque carezca de ciertas formalidades cuya ausencia sea insuficiente para desvirtuar la naturaleza de la pretensión del recurrente.³⁹

OPCIÓN DE HACER VALER EL RECURSO ADMINISTRATIVO ANTES DE ACUDIR AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Esta opción la establece la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 124 al señalar que “La interposición del recurso será optativa para el interesado”, esto se entiende que podrá acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, demandando la nulidad de la resolución que determine un crédito fiscal, por concepto de pago de derechos por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales, imposición de multas por violaciones a las disposiciones de la propia ley.

Por su parte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 83 establece que “Los interesados afectados por los actos y resoluciones de autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente,

³⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, JURISPRUDENCIA DE SALAS Y TESIS COMUNES, REVISTA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN QUINTA EPOCOA PAG. 843.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.”⁴⁰

LOS RECURSOS.- El capítulo de los recursos debe dividirse entre los que se encuentran contemplados en las leyes administrativas y los que se encuentran contemplados en la legislación común.

En los del primer caso se puede encuadrar perfectamente el recurso de revisión que establece la Ley de Aguas Nacionales y que regula la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y en segundo lugar los que establece la misma Ley de Aguas Nacionales pero que se tramitan conforme a lo que establece el Código Fiscal de la Federación, cuando se trate de créditos fiscales por pago derechos por uso o aprovechamiento de aguas de propiedad nacional.

Los elementos esenciales del recurso administrativo más adelante se detallarán.

Ahora bien, el proceso que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para la tramitación del un recurso de revisión que está contemplado en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 248 y aunque no es propiamente de los recursos administrativos, se establece que se interpondrá contra las resoluciones de las salas de dicho Tribunal y con las salvedades que el mismo numeral establece, agregando que dicho recurso se constriñe a combatir resoluciones de una cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, y a la importancia y trascendencia del asunto.

Razón por la cual, este es un recurso que no está directamente acercado a los particulares, como es el caso del recurso de revisión que se interpone ante la autoridad que emite una resolución determinan créditos fiscales por el pago de contribuciones.

Por otra parte, en la Ley de Aguas Nacionales y en su Reglamento se establece lo que es

⁴⁰ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO OP. CIT. ARTICULO 83.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

propriadamente el recurso administrativo de revisión, así tenemos que en el Capítulo II, de la Ley de Aguas Nacionales se señala:

“Artículo 124.- Contra los actos o resoluciones definitivas de “La Comisión” que causen agravio a los particulares, estos podrán interponer recurso de revisión dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. La interposición del recurso será optativa para e interesado.

El recurso tiene por objeto revocara, modificar, o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. El reglamento de la presente ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y substanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará por escrito dirigido al titular de “La Comisión”, en el que se deberán expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se considere necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

Si se recurre la imposición de una multa, se suspenderá el cobro de ésta hasta que sea resuelto el recurso, siempre y cuando se garantice su pago en los términos previstos por las disposiciones fiscales.

Si se interponen recursos contra actos o resoluciones que emita “La Comisión” en materia Fiscal conforme a la presente ley, será resuelto por ésta en los términos del Código Fiscal de la Federación y de su reglamento.⁴¹”

El procedimiento para la tramitación de los recursos administrativos de revisión se encuentra establecido en los artículos 190, 191, 192, 193, 196 y 197 de Reglamento de la

⁴¹ LEY DE AGUAS NACIONALES TEXTO VIGENTE.- OP.CIT. PP 73-74

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Ley de Aguas Nacionales⁴²

PROCEDIMIENTO PARA INTERPONER UN ADMINISTRATIVO ANTE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO.

En el artículo 191 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, se establecen los requisitos esenciales que deberá contener el escrito de recurso de revisión, y son:

- Nombre del recurrente y domicilio para oír y recibir notificaciones;
- La mención del acto o resolución que se recurre y la autoridad que lo ejecute o emita;
- La fecha en que se le haya notificado la resolución o haya tenido conocimiento de del acto impugnado.
- Los agravios que le cause la resolución a auto impugnado;
- El ofrecimiento de pruebas en el que apoye los términos de su escrito, y
- El nombre y domicilio de los terceros perjudicados, en su caso.

En el artículo 192 se señalan que documentos deberán acompañarse al escrito de recurso, tales como:

- Los documentos que acrediten su personalidad y existencia legal, en su caso del solicitante;
- El documento en que conste la resolución impugnada;
- 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 si mismo, por causas ajenas a su voluntad, y
- Las copias del escrito de recurso necesarias para correr traslado a las partes.

El plazo para la interposición del recurso administrativo es de quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada, y puede ser presentado

⁴² REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES OP.CIT.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

directamente, por correo certificado o por mensajería, ante la autoridad que haya emitido el acto o resolución impugnadas, teniéndose como fecha de su presentación la que aparezca en el acuse de recibo respectivo o la del depósito en la oficina de correos o en mensajería.

No obstante lo anterior, cabe destacar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aun y cuando en su artículo 1º párrafo segundo, excluye a lo actos administrativo de carácter fiscal, que es el teme del presente trabajo, también conviene aclarar que no todos los actos que dicta la Comisión Nacional del Agua tienen ese carácter, por lo cual los preceptos de esta ley son aplicables, en cuanto hace a los actos administrativos propiamente dichos, así por ejemplo el caso de una revocación de concesión que cause agravio a los particulares puede ser impugnada mediante el recurso de revisión, sustanciándose el procedimiento de acuerdo a lo que establece esta ley, en su Título Sexto, Capitulo Primero artículos del 83 al 96, en donde se señalan la interposición del recurso, ofrecimiento y desahogo de pruebas hasta la resolución que puede ser confirmando, revocando o modificando la recurrida, o en su caso desechando el recurso por notoriamente improcedente.

Sobre el particular se han expuesto las siguientes tesis y MANUEL IBAÑEZ FROCHAM expresa que: no hay sinonimia entre acción y recurso, pero ambos son derechos subjetivos de los individuos que solamente ellos pueden utilizar cualquiera que sea la concepción, aún la más crudamente publicista, que quiera tenerse del proceso y añade que por la acción se pone en movimiento la⁴³ Jurisdicción por el recurso se continúa la acción normalmente ante otras instancias o grados de la jurisdicción.⁴⁴

Por su parte Willebaldo Bazarte Cerdán afirma que el objeto de los recursos es por virtud de los cuales el litigante puede impugnar una resolución que no le satisface con el fin de que se

⁴³ MANUEL IBAÑEZ FROCHAM, *TRATADO DE LOS RECURSOS, EN EL PROCESO CIVIL* PAG. 13

⁴⁴ *LEY DE AGUAS NACIONALES, TEXTO VIGENTE* .

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

resuelva en otro sentido.⁴⁵

Recurso en su acepción jurídica y sentido lato significa acción y facultad concedida por la ley al que se cree perjudicado por una resolución judicial para pedir la reposición, anulación o revocación de la misma⁴⁶

ALFONSO NAVA NEGRETE, afirma; en la esfera de lo administrativo, los medios de control jurídico estudiados protegen solo en forma indirecta a los particulares, pues miran a la eficacia de la administración como propósito directo. En cambio el recurso administrativo o gubernativo aporta al administrado un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos. De la noción sobre recurso administrativo o de una especie de el que juristas nacionales y extranjeros aportan en sus obras de derecho administrativo, se concluye en la formación de un concepto con elementos fundamentales que coinciden con los que se desprenden de la definición del maestro Gabino Fraga: "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

En su exposición, Antonio Carrillo Flores, comienza por señalar que: el problema de los recursos administrativos en México tiene interés sobre todo a partir del año de 1929, en que la Suprema Corte de Justicia sienta la tesis de que la procedencia del amparo en materia administrativa esté condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa con

⁴⁵ WILLEBALDO BAZARTE CERDAN, *LOS RECURSOS EN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES*, PAG. 7

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

que el particular cuenta para impugnar una decisión que lo agravie. No todas las oposiciones del particular contra una decisión administrativa constituyen recursos administrativos, hay que caracterizar los recursos administrativos en sentido estricto y oponer este concepto con lo que la doctrina contemporánea llama, autotutela de la Administración Pública. La autotutela de la Administración Pública se manifiesta fundamentalmente en estas medidas que ella puede tomar: la revocación, la reforma, la anulación y la suspensión...frente a esos caminos que la administración puede seguir espontáneamente, oficiosamente o por denuncia del particular...tenemos los recursos administrativos en sentido estricto.

Dos son los grupos o tipos de recursos: Recurso ante la propia autoridad que ha decidido, llamado de oposición (actualmente de revisión) y el que se interpone ante la autoridad superior, denominado recurso jerárquico.⁴⁷

La doctrina especializada ofrece mejores elaboraciones, pero solo porque aclara extremos importantes: José María del Villar y Romero expone que atendiendo a la autoridad ante quien puede interponerse, cabe clasificar los recursos en gubernativos o judiciales. Los recursos gubernativos son aquellos que se interponen ante organismos, autoridades o tribunales de índole administrativa; así en cuanto a su fondo o contenido como por lo que respecta al procedimiento y a la autoridad llamada a decidirlos. Por el contrario los recursos judiciales sin aquellos que se interponen ante los tribunales de índole judicial, con arreglo al cual se substancian; únicamente tienen carácter administrativo por razón del contenido o la materia discutida, ya que en ellos se revisa una decisión adoptada por una autoridad administrativa sobre asuntos que se refieren a la administración o que con ella se

⁴⁷CARRILLO FLORES ANTONIO, LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA, DE. PORRUA 1977.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES
relacionan.⁴⁸

El Título V del Código Fiscal de la Federación en donde se establecen los procedimientos Administrativos propiamente los artículos 116 y 117, contienen los requisitos de procedibilidad del recurso administrativo, y al efecto señalan:

“Artículo 116.- Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación.

Artículo 117.- El recurso de revocación procederá contra:

I.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.
- c) Dicten las autoridades aduaneras.
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código”.

Una vez determinados los requisitos de procedibilidad del recurso administrativo describiremos brevemente los requisitos de forma del recurso administrativo, como lo establecen los artículos 122, 123 en relación con el 18 del Código Fiscal de la Federación, que literalmente señalan:

“Artículo 122.- El escrito de recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este Código y señalar además:

- I.- La resolución o el acto que impugna.
- II.- Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- III.- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Para mayor ilustración me permitiré transcribir el referido artículo 18 del Código Fiscal:

⁴⁸ JOSE MARIA DEL VILLAR Y ROMERO, *DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO*, PAG. 155

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Artículo 18.- Toda promoción que se presente ante las autoridades fiscales, deberá estar firmada por el interesado, o por quienes esté legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, en caso en el que imprimirá su huella digital.

Las promociones cuando no existan formas aprobadas, el documento que se formule deberá presentarse en el número de ejemplares que señalen las autoridades fiscales y tener por lo menos los siguientes requisitos:

- I.- Constar por escrito.
- II.- El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.
- III.- Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
- IV.- En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.”

Adicionalmente la doctrina señala como elementos esenciales de los recursos administrativos los siguientes:

- a).- Que esté establecido en una Ley.
- b).- Que exista un acto administrativo contra el que se promueve el recurso.
- c).- La autoridad administrativa quien debe tramitarlo y resolverlo.
- d).- La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente.
- e).- La obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

ELEMENTOS SECUNDARIOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

- a).- Término para interponerlo;
- b).- Autoridad ante quien deba hacerse valer;
- c).- Período de admisión de pruebas;

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

d).-Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas;

e).-Momento en que empieza a correr el término;

f).-La libertad para impugnar la resolución ante los Tribunales.⁴⁹

Después de hacer las anteriores consideraciones respecto al significado de los recursos administrativos, así como los elementos esenciales y secundarios, veamos como se tramitan ante la Comisión Nacional del Agua, dichos medios de defensa, cual es su procedimiento y cuales son los actos administrativos de las autoridades de la Comisión.

Lo anterior se da cuando la Comisión en uso de sus facultades discrecionales otorgadas por el ejecutivo en materia hidráulica, a través de la legislación de la materia, propiamente el artículo 9 de la Ley de Aguas Nacionales. en su fracción X señala que dentro de las atribuciones de la Comisión, está la de "Ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinen o en los casos que señalen las leyes respectivas, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación;"

Así mismo en el artículo 29 de la Ley de Aguas Nacionales fracción II se establece la obligación de los concesionarios o asignatarios a cubrir los pagos que correspondan de acuerdo a la legislación fiscal:

"Artículo 29.- Los concesionarios y asignatarios tendrán las siguientes obligaciones:

I.-

II.- Cubrir los pagos que les correspondan de acuerdo con lo establecido en la legislación fiscal vigente y en las demás disposiciones aplicables."⁵⁰

Para una mayor comprensión de los terminos planteados con anterioridad se hará una breve

⁴⁹ EMILIO MARGAIN MONAUTOU - INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, MEXICO 1991, DE. PORRUA, P.P. 177-181.

⁵⁰ LEY DE AGUAS NACIONALES, TEXTO VIGENTE

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

definición de lo que se conoce como una concesión y una asignación:

La doctrina del Derecho Administrativo, a través de importantes tratadistas ha hecho diversas definiciones entre las que destacan las de los ilustres administrativistas, Vázquez del Mercado, Gabino Fraga y recientemente el maestro Ernesto Gutiérrez y González, así tenemos que Vázquez del Mercado define a la concesión como "el acto administrativo mediante el cual se transfiere a un particular el poder sobre una parte de la administración pública"⁵¹

GABINO FRAGA, la define como "el acto jurídico por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado."⁵²

Por su parte Gutiérrez y González, al definir a la concesión señala que "es un acto jurídico, tipo guión administrativo, discrecional, por el cual una persona que debe prestar un servicio Público o es propietaria de ciertos bienes, encomienda temporalmente, bajo su control y vigilancia a una empresa concesionaria, para que esta obtenga una ventaja pecuniaria, en la prestación de un servicio público en beneficio directo e inmediato de la colectividad o la explotación de los bienes, en beneficio directo del concesionario, e indirecto de la colectividad".⁵³

Los actos de autoridad que afectan a los particulares y que pueden ser recurridos en términos de la Ley de Aguas Nacionales y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son:

La negativa a autorizar una concesión o asignación, para explotar usar o aprovechar bienes de la Nación.(LFPA)

⁵¹ VAZQUEZ DEL MERCADO ALBERTO. CONCESION MINERA Y DERECHOS REALES. PORRUA HERMANOS Y CIA. DISTRIBUIDORES. MEXICO 1946, P. 8 No. 1

⁵² FRAGA GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA 24 EDICION. MEXICO 1985. P. 243 No. 197.

⁵³ GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO. DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1993, P. 720 No. 179.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Las resoluciones de imposición de sanciones por violaciones a la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.(CFF)

La determinación de créditos fiscales en términos de la Ley Federal de Derechos en Materia de Aguas.(CFF).

Las declaratorias de Propiedad Nacional de las Aguas.(LFPA)

La negativa a la excepción del pago de Derechos.(CFF)

Esta negativa puede ser consecuencia de que la solicitud de concesión o asignación, sea presentada para explotar aguas de una zona reglamentada, de veda o de reserva.

La negativa a condonar multas.(CFF)

La negativa de devoluciones de pago de derechos .(CFF)

La revocación de las concesiones o asignaciones, por las causas establecidas en la fracción II del artículo 27 de la Ley de Aguas Nacionales.(LFPA)*

El artículo 74 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, establece cuales son las zonas reglamentadas y que pueden constituir la negativa de la Comisión a otorgar una concesión o asignación; o hacerlo mediante mayores restricciones, este artículo define a la zona Reglamentada, como "aquella en la que el Ejecutivo Federal mediante reglamento, por causa de interés público, establece restricciones o suposiciones especiales para la explotación uso o aprovechamiento del agua, conforme a la disponibilidad del recurso y a las características de la zona, a fin de lograr la administración nacional e integral del recurso y conservar su calidad", entendiéndose esto como el interés del Gobierno Federal por evitar que haya una sobre explotación del recurso, así como reglamentar las descargas de aguas residuales en forma indiscriminada.

Continuando con esta línea también establece zonas de veda y lo regula con el artículo 77 del propio Reglamento y señala que "se entenderá como zona de veda aquella en la que el

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Ejecutivo Federal mediante decreto, por causa de interés público, establece:

Que no es posible mantener o incrementar las extracciones de agua superficial o del subsuelo, a partir de un determinado volumen fijado por "la concesión conforme a los estudios que al efecto realice.

Que se prohíben o limitan los usos del agua con el objeto de proteger la calidad del Agua en las cuencas o acuíferos.

En el artículo 78 se establece que "El Ejecutivo Federal podrá decretar la reserva de aguas nacionales para: (LFPA)

I.- Usos domésticos y abastecimiento de agua a centros de población:

II.- Generación de energía Eléctrica;

III.- Garantizar los flujos mínimos que requiera la estabilidad de los cauces, lagos y lagunas y el mantenimiento de las especies acuáticas y:

IV.- La protección conservación o restauración de un ecosistema acuático, incluyendo las humedales, lagos, lagunas y esteros, así como los ecosistemas acuáticos que tenga un valor histórico, turístico o recreativo las ordenes de relación para decretar las reservas y señala:

Humedales: las zonas de transición entre los sistemas acuáticos y terrestres que lago o laguna...⁵⁴

Son impugnables por medio de los recursos de revisión las resoluciones de imposición de Sanciones pero también la opción para demandar la nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La determinación presuntiva de créditos fiscales por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales.(CFF)

Para la determinación de los créditos es importante señalar que la Ley Federal de Derechos

⁵⁴Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, Diario Oficial de la Federación 12 de enero de 1994

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

en su Título II, de los Derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público en su capítulo VIII, relacionado con los derechos por uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional, establece la obligación a las personas físicas y morales del pago del derecho sobre aguas, sea de hecho o al amparo de títulos de asignación, concesión, autorización o permiso otorgados por el Gobierno Federal, de acuerdo a la zona de disponibilidad de agua en que se efectúe su extracción. El territorio Nacional se ha dividido en cuatro zonas de disponibilidad de acuerdo a la existencia de fuentes de abastecimiento, así la zona 1 comprende los Estados y Municipios en donde la demanda es alta y son escasas las fuentes de abastecimiento, en donde la tarifa por metro cúbico es mayor, en zona 2, 3 y 4 disminuye la tarifa, también las tarifas difieren de acuerdo al uso que se le dará al agua.

Ahora bien, establecidas cuales son las resoluciones que pueden impugnarse mediante el recurso administrativo de revisión establecidos en la Ley de Aguas Nacionales, y cuales a través del recurso administrativo de revocación que establece el Código Fiscal de la Federación, pasemos a señalar ante que autoridades de la Comisión Nacional del Agua se substancian dichos recursos.

En el propio artículo 124 de la citada Ley en el párrafo tercero establece: "La interposición del recurso se hará por escrito dirigido al titular de la Comisión, en el que se deberán expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente".⁵⁵

⁵⁵ LEY DE AGUAS NACIONALES ARTICULO 124, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION 1º DICIEMBRE DE 1992.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Ahora bien la autoridad facultada para resolver los recursos administrativos en materia de aguas nacionales lo es el Titular de la Comisión, sin embargo, en el artículo 52 Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca publicado en el Diario Oficial de la Federación el, establece que “Los Subdirectores Generales de la Comisión podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias, revisar, confirmar, modificar y nulificar, en su caso, las resoluciones que dicten los Gerentes Regionales y estatales en el ejercicio de sus atribuciones, así como resolver los recursos administrativos que se interpongan contra dichas resoluciones iguales facultades y para los mismos fines tendrá el titular de la Comisión, con respecto a las resoluciones que emitan los Subdirectores Generales y Gerentes de la propia Comisión, en este orden de ideas y según el artículo 44 fracción XVII del propio Reglamento, señala como autoridad facultada en materia de contribuciones a la Subdirección General Técnica para establecer las bases técnicas conforme a las cuales se determinaran los derechos federales por extracciones de aguas nacionales y por el uso de bienes inherentes así como por las descargas de aguas residuales y en el artículo 46 se señala como autoridad en materia de contribuciones a la Unidad de Revisión y Liquidación Fiscal conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

1.- AUTORIDADES COMPETENTES EN LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE RECURSOS

Las autoridades ante quien se interponen los recursos administrativos en materia de aguas nacionales son de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución que es motivo de la impugnación, así tenemos que en el artículo 52 de referido reglamento

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

establece que contra resoluciones dictadas por los Gerentes Regionales y Estatales de la Comisión Nacional del Agua, el recurso administrativo de revisión que se interponga será resuelto por los Subdirectores Generales; y a su vez los recursos administrativos interpuestos en contra de resoluciones dictadas por los Subdirectores Generales serán resueltos por el Director General de la Comisión Nacional del Agua y contra estas resoluciones procede el recurso de revisión que será resuelto por el Titular de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, como se ve el recurso de revisión que contempla la Ley de Aguas Nacionales es un recurso jerárquico, que se interpone ante la autoridad que emitió el acto, y lo resuelve el superior inmediato.

2.- PROCEDIMIENTO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION

El artículo 190 señala “ la tramitación del recurso de revisión que establece el artículo 124 de la “Ley”, se sujetará a las disposiciones de este “Reglamento” y, en lo no previsto, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Si se interpone recurso de revocación o de nulidad de notificaciones contra actos y resoluciones que emita “la Comisión” en materia fiscal conforme a la presente “Ley”, los mismos serán resueltos por ésta en los términos del Código Fiscal de la Federación.

a).- ADMISIÓN

a.1).- DE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DEL ESCRITO DE RECURSO

De esta manera tenemos que el artículo 191, establece que debe contener un escrito de recurso tales como; el nombre del recurrente y el domicilio para oír y recibir notificaciones; la mención del acto o resolución que se recurre y la autoridad que lo ejecute o lo emita; la fecha de notificación o haya tenido conocimiento del acto impugnado; los agravios que le

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

cause la resolución o acto impugnado; las pruebas en el que apoye los términos de su escrito; y el nombre y domicilio de los terceros perjudicados en su caso.

a.2).- DE LOS DOCUMENTOS QUE SE DEBEN ACOMPAÑAR AL ESCRITO DE RECURSO

Así también en el artículo 192 se señala que: al escrito de recurso, el recurrente deberá acompañar; los documentos que acrediten su personalidad y existencia legal en su caso del solicitante, lo anterior para comprobar el interés jurídico cuando el promovente sea una persona moral por conducto de su Representante Legal; el documento en que conste la resolución impugnada; las pruebas documentales que obren en su poder, o en su caso el señalamiento del lugar en que se localicen cuando éste no pueda obtenerlas por sí mismo, por causas ajenas a su voluntad; y las copias del escrito de recurso necesarias para correr traslado a las demás partes.

a.3).- DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN

El artículo 193 indica que “el recurso deberá ser interpuesto 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.

El recurso podrá ser presentado directamente, por correo certificado o por mensajería, ante la autoridad que haya emitido el acto o resolución impugnadas, teniéndose como fecha de su presentación la que aparezca en el acuse de recibo respectivo o la del depósito en la oficina de correos o en mensajería”.

b).- DEL PERIODO PROBATORIO

b.1).- DE LA ADMISIÓN DE LAS PRUEBAS

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

En el artículo 196 se establece cuales son las pruebas que pueden ser admitidas al señalar que “ serán admisibles todo tipo de pruebas reconocidas por la ley, con excepción 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 las disposiciones que al respecto establece e Código Federal de Procedimientos Civiles.

b.2).-DESAHOGO DE PRUEBAS.- El artículo 195 señala cual es el periodo de pruebas al establecer que, “Reunidos los requisitos señalados para el escrito de recurso y de no existir alguna causal de improcedencia, se procederá a su admisión y se tendrá por abierto un término de treinta días naturales para desahogar las pruebas ofrecidas por las partes, así como los estudios, inspecciones y demás diligencias, inclusive pruebas, que considere necesarias la encargada de substanciar el recurso.

Una vez concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas y de las diligencias ordenadas, quien esté a cargo de la substanciación del recurso, procederá a elaborar el proyecto de resolución correspondiente dentro de los treinta días hábiles siguientes, observando lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 124 de la Ley, debiendo remitirlo al servidor público competente, para su revisión y aprobación respectiva”

Aprobada la resolución se notificará a las partes.

c).-RESOLUCIÓN

Como es sabido la interposición de un recurso administrativo tiene por objeto que la autoridad revoque, modifique o confirme la resolución impugnada por esta vía, luego entonces las autoridades de la Comisión Nacional del Agua, al resolver el recurso planteado pueden también revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada, por lo tanto y atendiendo a lo establecido en el artículo 194 que señala que “Una vez que obre el

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

escrito de recurso en la Comisión, la misma analizará lo relativo a su procedencia, pudiendo determinar lo siguiente:

I.- Se desechará de plano cuando el recurso se presente fuera del término señalado por la Ley;

II.- Se procederá de igual forma 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; y

III.- Se requerirá al promovente cuando no se cumpla con los requisitos señalados en las fracciones II y III, del artículo 191 de este Reglamento, para que dentro de un término de tres días hábiles subsane tales omisiones, apercibiéndolo de que en caso de incumplimiento se tendrá por no interpuesto su recurso.

Atento a lo anterior, si el recurso es admitido se procederá a resolverlo atendiendo a las disposiciones de la ley de aguas nacionales y lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en cuanto al procedimiento de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, en caso de no ser admitido el recurso, se dictará una resolución fundada y motivada en la cual se señalen las causales que impidieron a la autoridad admitir el recurso interpuesto, procediendo a resolver lo que conforme a derecho proceda, y notificando al recurrente.

d).-DE LAS NOTIFICACIONES DE LAS RESOLUCIONES DE LOS RECURSOS

El artículo 197 establece las formalidades de las notificaciones al señalar que "las notificaciones que deban hacerse a los recurrentes y a los terceros perjudicados se practicarán en forma personal, en el domicilio que hubiesen señalado para tal efecto, conforme a las disposiciones establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su parte respectiva. Sin embargo también es importante señalar que en la práctica se

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

notifica en términos del Código Fiscal de la Federación cuando estos recursos son resueltos en términos del citado ordenamiento legal, por otra parte y con la entrada en vigor de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, las resoluciones se notifican en términos de dicha Ley.

TESIS Y JURISPRUDENCIA

DEFINICIÓN DE LA JURISPRUDENCIA.- Es el conjunto de reglas o normas que la autoridad jurisdiccional que cuenta con atribuciones al respecto, deriva de la interpretación o determinadas prevenciones de derecho positivo, que precisan el contenido que debe atribuirse y el alcance que debe darse a éstas, y que , al ser reiteradas cierto número de veces en sentido uniforme, no contrariado, son obligatorias para quien deba decidir casos concretos regidos por aquellas prevenciones.

ORGANISMOS QUE CREAN LA JURISPRUDENCIA

Tienen atribuciones para sustentar tesis que sienten jurisprudencia:

- a) El pleno de la Suprema Corte de Justicia
- b) Las Salas del mismo alto Tribunal.
- c) Los Tribunales Colegiados de Circuito
- d) El Tribunal -Fiscal de la Federación

Las resoluciones constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por nueve ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno. (artículo 192 de la Ley de Amparo).

Las resoluciones de las Salas establecen jurisprudencias, además de satisfacer el requisito de la reiteración de su sentido sin interrupción por alguna en contrario, son aprobadas por cuatro ministros (artículo 192 de la Ley de Amparo).

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Los Tribunales Colegiados de Circuito, sustentan su jurisprudencia con los mismos requisitos, pero es necesario que sean aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integren cada uno de ellos.(artículo 193 de la Ley de Amparo)⁵⁶

CONTRADICCIÓN DE TESIS DE LAS SALAS

Existe contradicción de tesis cuando la salas que integran las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia y esta puede ser denunciada ante la Suprema Corte por cualquiera de dichas salas o por el Procurador General de la República; o por cualquiera de las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hayan sido sustentadas, quien decidirá funcionando en pleno cual es la tesis que debe observarse.

El pleno deberá dictar la resolución correspondiente dentro del termino de tres meses, la que no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en que se hubieren dictado las sentencias contradictorias, y ordenará su publicación y se remita dentro del término de quince días al Semanario Judicial de la Federación.

OBLIGATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA

La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte Justicia funcionando en pleno o en Salas es obligatoria para estas si es la decretada por el pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito; Juzgados de Distrito; Tribunales Judiciales del Orden Común de los Estados y del Distrito Federal; y Tribunales Administrativos y del Trabajo federales y locales.

En cuanto a la jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los Tribunales Unitarios; Juzgados de Distrito; Tribunales Militares y Judiciales del Fuero Común de los Estados y del Distrito Federal; y Tribunales

⁵⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.- MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO -ED. THEMIS S.A. DE C.V. 2da EDICION, MEXICO 1997, P.P. 175-181.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Administrativos y del Trabajo locales y federales (artículo 193 de la Ley de Amparo).

INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

La Jurisprudencia se interrumpe y deja de tener carácter obligatorio cuando se pronuncie ejecutoria en contrario por nueve ministros como mínimo, si se trata de la sustentada por el Pleno; por cuatro si es la establecida por una Sala, y pro unanimidad de votos si es la de un Tribunal Colegiado de Circuito. Pero la interrupción no puede efectuarse caprichosamente; es necesario que se expresen las razones en que la misma se apoye y que desvirtúen las consideraciones que se hayan tenido en cuenta par establecer la jurisprudencia que se interrumpe en la inteligencia de que par la modificación de la jurisprudencia se observaran las reglas establecidas para su formación (artículo 194 de la Ley de Amparo).

INVOCACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Cuando las partes invoquen en el juicio de amparo la jurisprudencia del pleno, de la Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito, harán tal invocación por escrito, expresando el número de dicha jurisprudencia y el órgano jurisprudencial que la integró, así como el rubro de ella.

Si cualquiera de las partes invoca ante un Tribunal Colegiado de Circuito la jurisprudencia establecida por otro, el Tribunal del conocimiento deberá, según lo previene el artículo 196 de la Ley de Amparo

Por lo que se refiere al Tribunal Fiscal de la Federación, el artículo 263 del Código Fiscal de la Federación establece: "Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Cuando se conozca que una Sala del Tribunal dictó sentencia contraviniendo la jurisprudencia, el Presidente del Tribunal solicitará a los magistrados que hyan votado a

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

favor de dicha sentencia un informe, para que éste lo haga del conocimiento del pleno y, una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal los apercibirá. En caso de reincidencia se les aplicará la sanción administrativa que corresponda en los términos de la Ley de la materia.”⁵⁷

Por lo que se refiere al Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal al emitir sus resoluciones también invoca la jurisprudencia del Poder Judicial Federal y por ser un Tribunal de carácter local, sus resoluciones no forman jurisprudencia.

CAPITULO QUINTO

DERECHO COMPARADO

1.- DERECHO ANGLOSAJÓN

1.1.- ANALISIS COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN HIDRÁULICA VIGENTE EN CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

MARCO REFERENCIAL

En lo que respecta al sistema de cuotas y tarifas por el uso, aprovechamiento, explotación y descarga de las aguas nacionales en Estados Unidos de Norteamérica y México, deben ser considerados los rasgos fundamentales del entorno socioeconómico, político e histórico en el que se ubican las leyes en cuestión.

MARCO JURÍDICO GENERAL

El sistema jurídico de Estados Unidos y Canadá, tiene como base el Derecho Común, que es distinto al sistema de Derecho Romano que siguió México. En Canadá, Estados Unidos

⁵⁷ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.. TEXTO VIGENTE EDITORIAL THEMIS 1998.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

favor de dicha sentencia un informe, para que éste lo haga del conocimiento del pleno y, una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal los apercibirá. En caso de reincidencia se les aplicará la sanción administrativa que corresponda en los términos de la Ley de la materia.”⁵⁷

Por lo que se refiere al Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal al emitir sus resoluciones también invoca la jurisprudencia del Poder Judicial Federal y por ser un Tribunal de carácter local, sus resoluciones no forman jurisprudencia.

CAPITULO QUINTO

DERECHO COMPARADO

1.- DERECHO ANGLOSAJÓN

1.1.- ANALISIS COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN HIDRÁULICA VIGENTE EN CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

MARCO REFERENCIAL

En lo que respecta al sistema de cuotas y tarifas por el uso, aprovechamiento, explotación y descarga de las aguas nacionales en Estados Unidos de Norteamérica y México, deben ser considerados los rasgos fundamentales del entorno socioeconómico, político e histórico en el que se ubican las leyes en cuestión.

MARCO JURÍDICO GENERAL

El sistema jurídico de Estados Unidos y Canadá, tiene como base el Derecho Común, que es distinto al sistema de Derecho Romano que siguió México. En Canadá, Estados Unidos

⁵⁷ CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.. TEXTO VIGENTE EDITORIAL THEMIS 1998.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

de América e Inglaterra, existe un sistema jurídico dual de cuño histórico y tradicional en el que se incorpora tanto la costumbre, como la legislación. La forma en que la costumbre se establece como derecho vigente en estas naciones es a través de la jurisprudencia, es decir en los precedentes judiciales que se sientan en la Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales.

Al constituirse la costumbre como la fuente primordial del derecho anglo-americano, hace que su codificación se ubique en una diversidad de ordenamientos como son por ejemplo las compilaciones y los repertorios de jurisprudencias; particularmente en los Estados Unidos, en donde existen dos grandes jurisdicciones de derecho, la Federal y la local y cincuenta entidades federativas, cada una de las cuales con un régimen de derecho positivo distinto a los demás.

1.2.- CANADÁ

ALGUNOS ELEMENTOS GENERALES DE SU LEGISLACIÓN HIDRÁULICA.

NIVEL CONSTITUCIONAL.- La planificación de la política hidráulica y de su legislación de aguas, proviene de su sistema de gobierno de carácter federal cuyo modelo político se acoge a la monarquía, lo que formalmente vincula a esta nación con la comunidad británica.

La Constitución General de Canadá data de 1982, documento que fue anexo al Estatuto de la América del Norte, que fue el documento que le dio vida a esta nación.

Conforme a las secciones 91 y 92 del estatuto la materia de aguas compete tanto al gobierno federal, como a los gobiernos provinciales.

Las legislaturas provinciales tienen el poder sobre los gravámenes fiscales directos en la provincia en cuestión, en lo relacionado con los recursos naturales. Significa que el manejo de los recursos hidráulicos se aplica en concurrencia de los gobiernos estatales y el federal y

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

el suministro de agua potable a las ciudades o zonas industriales, le compete a los gobiernos municipales.

Los ordenamientos fundamentales que a nivel federal reglamentan los usos hidráulicos son:

- a) La Ley relativa a la Administración de los Recursos de Agua del Canadá.
 - b) La Ley Sobre Fuerzas Hidráulicas de Canadá.
 - c) La Ley de Previsión de la Revalorización y del Ordenamiento de las Regiones Rurales del Canadá.
- a) La Ley relativa a la Administración de los Recursos de Agua del Canadá. Esta ley consigna la importancia que tiene para la sociedad canadiense el impacto que se viene generando al recurso hidráulico. Inicialmente el ordenamiento precisa las instancias gubernamentales a quienes compete la elaboración y aplicación de los recursos hidráulicos del Canadá.

La segunda parte se refiere a la administración cualitativa de las aguas. Este apartado tiene una orientación ecológica enfocándose al cuidado del recurso bajo los imperativos de preservación, conservación y no contaminación.

Ley de Recursos de Agua del Canadá y su modelo de cuotas o pagos por aprovechamiento, uso o descarga de las aguas.

Esta ley obliga al pago de un cánón (cantidad pagada por unidad métrica) por concepto de cualquier tipo de contaminación partiendo de valores y usos que se encuentran debidamente reglamentados.

El ámbito espacial de validez de esta ley se enmarca en un concepto novedoso al que se le denomina zona de administración cualitativa. El pago y administración del canon corresponde a los organismos de administración cualitativa de las aguas. El organismo es una persona moral que puede ser nombrada por el gobierno federal o en su defecto por el

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

ministro competente de cada gobierno provincial. En el artículo 15, parte 2 de dicha ley establece que “ Los organismos de administración cualitativa de las aguas pueden dentro de la ejecución de su misión

IV.- Establecer recomendaciones acerca de los cánones apropiados que por contaminación deben pagar los usuarios por el depósito de desechos en esas aguas, así como las fechas y modalidades de pago de esos cánones”.

Finalmente este ordenamiento define sanciones pecuniarias de hasta cinco mil dólares canadienses para quien viole los términos de la misma.

b) La Ley Sobre Fuerzas Hidráulicas de Canadá.- Esta ley señala que el gobernador en consejo puede dictar reglamentos acerca de las rentas, los cánones, derechos o gastos a pagar por la desviación, la utilización o la acumulación del agua, por el uso o la ocupación de tierras , o por cualquier otro privilegio concedido conforme a esta ley, incluidas las retribuciones por concepto de cualquier régimen suplementario creado por las obras retenedoras o reguladoras construidas por su majestad o por un mandato.

También puede nombrar o designar la mesa directiva o de la comisión que, en cualquier territorio particular puede reglamentar y controlar las emisiones de capital y de obligaciones, el servicio, el impuesto y los cánones.

ALGUNAS OBSERVACIONES EN RELACION AL PAGO DE TARIFAS POR APROVECHAMIENTO DEL AGUA EN LAS LEYES REGLAMENTARIAS DEL CANADÁ.

Los criterios que definen a la legislación del Canadá en materia de aguas y sus reglamentos son:

a) Los costos del agua deben reflejar el uso, así mientras más se use el agua se debe cobrar un mayor precio.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

- b) Se debe considerar el principio de equidad social, o la capacidad de pago del usuario.
- c) Las cuotas deben ser altas en regiones áridas, más que en donde el agua es abundante; cuotas más altas en temporadas secas que en épocas de lluvia.
- d) El pago debe reflejar la proporción de agua que se consume, en relación a la que regresa al sistema.
- e) Debe de haber cuotas altas para el consumidor que regresa aguas contaminadas.⁵⁸

Entre las semejanzas que existen entre la legislación canadiense y la mexicana, porque en ambas se encuentran disposiciones relativas al pago de cuotas o tarifas por el uso o aprovechamiento de las aguas y por la descarga de las mismas, pero difiere la legislación canadiense en cuanto a que no establece que exista un organismo gubernamental encargado de vigilar que se lleven a cabo estas disposiciones, así como el cobro de dichas cuotas, en la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, se establece que la Comisión Nacional del Agua, es la encargada de vigilar el cumplimiento de dicha ley, y le confiere facultades de órgano fiscal, para determinar los créditos fiscales por el uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, cobrar, compensar, condonar y aplicar multas a quienes no paguen oportunamente, de esta manera puede considerarse que existe una mejor organización en la legislación mexicana.⁵⁹

1.3.- ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

IDEAS RELEVANTES DE LA LEGISLACIÓN FEDERAL EN MATERIA DE AGUAS.

El presente apartado tiene por objeto analizar brevemente los aspectos financieros que sustentan la captación de recursos en el suministro de agua potable, riego, almacenamiento

⁵⁸ REVISTA LEX No 17, 3ERA EPOCA, AÑO II, NOVIEMBRE DE 1996, P.P 15-20

⁵⁹ LEY DE AGUAS NACIONALES. OP. CIT.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

y servicio de alcantarillado en los Estados Unidos de Norteamérica; país eminentemente capitalista donde las atribuciones del Estado en la prestación de estos servicios públicos se encuentran atendidos en gran parte de la unión por la iniciativa privada a través de concesiones.

No obstante lo anterior, en el suministro del agua y alcantarillado existe a la par una amplia participación del gobierno en sus respectivos niveles, federal estatal y local, en la prestación del servicio; características que sitúan a la captación de recursos y su administración enfocados a la investigación, desarrollo, establecimiento, cobro y pago, en el ámbito de la materia fiscal-administrativa, tendiente a brindar una mejor distribución del vital líquido en las ciudades, el riego, la industria, la generación de energía eléctrica, cuidando con ello su conservación y preservación.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, SU PARTICIPACIÓN COMO ENTIDAD PUBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

El objeto esencial de la Comisión Nacional del Agua es revisar los problemas de los recursos acuíferos nacionales, presentando reportes provisionales fiscales; las facultades a nivel nacional de la Comisión son de gran relevancia a nivel federal, sin embargo, se le imponen grandes limitaciones, evitando con ello la afectación que pudiera producir en las jurisdicciones estatales y violaciones que pueda desarrollar en las jurisdicciones o facultades y prerrogativas de la Comisión de la Unión Internacional de Estados Unidos y Canadá.

ASPECTOS JURÍDICOS GENERALES QUE SE REFIEREN A LA ASISTENCIA FINANCIERA EN MATERIA DE USO Y APROVECHAMIENTO DE AGUA.

En esta parte solamente se hará la enumeración por incisos, sin que se tomen en

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

consideración los que no tengan que ver directamente con el tema del presente trabajo.

A) ASISTENCIA FINANCIERA Y PROGRAMAS ESTATALES.

B) CUENCAS DEL NORTE

C) CONSERVACIÓN DEL AGUA

D) PROTECCIÓN CONTRA DERRAMES Y PREVENCIÓN DE INUNDACIONES

E) RECLAMACIÓN E IRRIGACIÓN

a)...

b)...

c) El Secretario cobrará los repagos a que se quedan obligados los usuarios.

d) Los beneficiarios quedan obligados al pago de todas las erogaciones legalizadas por el gobierno federal, llegando incluso a exigir en algunos casos, el pago total anticipado o de obras de construcción, o de las tierras, o de las instalaciones que comprendan el proyecto.

e) Los tiempos que señale el congreso en que se deberán dar los pagos irán de 10 a 50 años, asentando también el tipo de interés aplicable.

f)...

g) Los estados federativos y organizaciones locales estarán exentos del pago que deban hacer a la federación.

F) ASIGNACIÓN DE AGUAS

Este derecho data de 1866, recayendo en personas que hayan sido reconocidas y confirmadas por las costumbres locales, leyes y decisiones de tribunales, para adquirir cierta condición aceptada por el gobierno federal, para adquirir el derecho de uso de una corriente no navegable, mediante una concesión.

LEGISLACIÓN EN MATERIA DE AGUAS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA A NIVEL FEDERAL.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

En términos generales la materia de aguas en los Estados Unidos es competencia del gobierno federal, sin embargo, las autoridades estatales y locales están facultadas para solicitar y celebrar contratos con la Secretaría del Interior, para el desarrollo de trabajos de mejoras en alguna área hidráulica.

En la legislación hidráulica se establecen algunas facultades de la Secretaría de Agricultura, en materia de aguas entre las que se encuentran, los planes y programas a nivel federal para el control en el uso, aprovechamiento, conservación y mejoramiento del agua, así como la prevención de flujos o inundaciones, la irrigación, drenaje y programas de desarrollo de recursos acuáticos son también de su competencia.

para el cumplimiento de tales cometidos podrán participar coordinadamente las autoridades estatales con las demás agencias correspondientes que tengan interés en la cooperación local.

Sin embargo, la facultad de otorgar las concesiones a los particulares para proporcionar el suministro de agua y el servicio de alcantarillado, la legislación se la confiere a la Secretaría del Interior, y aquí encontramos las figuras jurídicas de los contratistas de aguas y los contratistas de alcantarillado, constituidos por personas físicas con actividad empresarial o personas morales quienes adquieren el permiso por parte del gobierno federal, a través de la Secretaría de Estado para suministrar estos servicios.

Se faculta a los prestadores del servicio a realizar inversiones, investigaciones, desarrollo de los proyectos y el cobro de cuotas para amortizar sus inversiones, así como el cobro de cuotas por la prestación del servicio.

Con lo establecido en la sección 37 de la ley de gobiernos, se pretende que su inversión y gastos de mantenimiento sean recuperables mediante el pago de cuotas y tarifas que estarán a cargo de las personas beneficiadas con el suministro de agua, tanto destinadas a centros de

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

población y regiones de irrigación, de la industria o su ministro de agua solicitada por los contratistas de alcantarillado, pudiendo ser beneficiarios, tanto órganos federales, estatales o locales, como entes paraestatales, o simplemente particulares, ello tendiente a mantener la rentabilidad de su negocio y de acuerdo a las bases establecidas por la legislación en materia de agua de los Estados Unidos a través de los deberes generales de los contratantes de agua⁶⁰.

Como puede observarse, existen serias diferencias en cuanto al sistema empleado en México para el suministro del agua y el cobro de las cuotas, y el otorgamiento de las concesiones, ya que en Estados Unidos existen las figuras de contratistas para ello y en México es la Comisión Nacional del Agua, quien con las facultades que le otorga la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, la encargada de otorgar las concesiones, asignaciones o permisos de descarga de aguas residuales, y del cobro de las cuotas correspondientes a cada uno de estos rubros, y el suministro se realiza a través de los organismos municipales, llamados organismos operadores, quienes son los que cobran las cuotas directamente y las enteran a la Comisión Nacional del Agua.

No hay que olvidar que la Comisión Nacional del Agua, es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, sin personalidad jurídica, ni patrimonio propios, sin autonomía, por lo que sus decisiones están sujetas al refrendo de la Secretaría del Ramo.

De esta manera se nota claramente que en México, subsiste el sistema monopólico por parte del Estado Mexicano en cuanto al suministro y cobro de cuotas por uso y aprovechamiento de aguas nacionales, evitando la participación de la iniciativa privada en este ramo de la economía.

⁶⁰ REVISTA LEX, No. 18 3ERA EPOCA AÑO II, DICIEMBRE DE 1996, PP 47-53

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Por último, también está restringido el otorgamiento de concesiones para la generación de energía eléctrica, ya que se encarga de la generación, conducción y suministro es la Comisión Federal de Electricidad, imponiendo severas condiciones a los particulares que desean participar en la generación de energía.

Para concluir este apartado, se hará una breve descripción de la organización del sistema judicial norteamericano.

De esta manera y siguiendo lo que ha escrito Oscar Rabasa en su libro Derecho Anglo-americano, y en el que señala que “ Debido a la intervención cada vez mayor del Estado en el campo de la actividad y las finanzas, ha traído como consecuencia la creación de un número indefinido de organismos administrativos autónomos, con funciones ejecutivas y judiciales aún más importantes en algunos casos, que las desempeñadas por las secretarías departamentales y tribunales ordinarios de la administración pública, organismos que están investidos de amplias facultades para expedir reglamentos, practicar investigaciones y dictar resoluciones en las diversas materias de orden administrativo que les están encomendadas.

Entre estos organismos jurisdiccionales administrativos pueden mencionarse la Comisión Interestatal de Comercio, *el Federal Trade Comission*; *el Board of Governors of the Federal Reserve System*, y *el Board of tax Appeals*, creado por el congreso para conocer de las inconformidades promovidas por los contribuyentes en contra de las resoluciones dictadas por la oficina de ingresos interiores, en los asuntos relativos a irregularidades o devoluciones relacionadas con los impuestos de la renta, del superprovecho y de donaciones, aun cuando su competencia es más limitada que la que ejerce el Tribunal de Reclamaciones en estas mismas materias.

Los procedimientos de investigación, encomendados por las leyes respectivas a estos

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

organismos jurisdiccionales administrativos, en los Estados Unidos, no son de estricto orden judicial, porque no revisten la forma de juicios para resolver derechos controvertido entre litigantes que estén obligados a cumplir las resoluciones que aquellos dictan.

Sin embargo, dictan mandamientos enderezados contra los individuos, restringiéndoles su libertad de acción o afectando derechos patrimoniales, por lo que su actuación se aproxima a la esfera del poder judicial, y así lo ha advertido la jurisprudencia norteamericana, señalando que estos organismos de jurisdicción contencioso-administrativa, abarca asuntos propios de la competencia de los Tribunales Judiciales".⁶¹

Como se ve en los estados Unidos de Norteamérica se crean comisiones, como órganos de control de las determinaciones de las autoridades del Estado, y en México, estos órganos de control por una parte lo son las propias autoridades, quienes se encargan de revisar sus propios actos de acuerdo con las facultades que la propia legislación les confiere.

2.- PAÍSES DE DERECHO ROMANO-GERMÁNICO

2.1.- ESPAÑA

En España al igual que en México existe regulación de los recursos hidrológicos a través de la legislación su principal objetivo es el regular el uso y aprovechamiento por parte de los particulares, de esta manera SABINO ALVAREZ GENDÍN, en su libro Manual de Derecho Administrativo Español, hace la clasificación y diferenciación en cuanto a la propiedad de la aguas y las formas de aprovechamiento así señala en el capítulo denominado El Dominio Público de las Aguas, establece su naturaleza jurídica, la clasificación de lo que se entiende por dominio público y privado de las aguas, y su utilización como medio comunicación, atendiendo a su naturaleza jurídica dice "Las aguas son de gran importancia ya que pueden utilizarse como elemento de comunicación; de

⁶¹ RABASA OSCAR. EL DERECHO ANGLOAMERICANO, MEX. 1982, DE. PORRUA, SEGUNDA EDICION, PP 505-517

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

aprovechamiento especial, para el abastecimiento de las poblaciones; lavaderos de minas; como sustancia mineral; así como pueden también emplearse como fuerza motriz para las industrias y como criadero de peces.

Como elemento de comunicación pueden ser reguladas por el Derecho Internacional el uso de aguas comunes. En cuanto a su aprovechamiento pueden ser objeto del Derecho Civil en lo referente a la propiedad y también en cuanto suponen peligro a las personas y las cosas, corresponde el estudio de las aguas al Derecho Administrativo, como para utilizar y reivindicar las aguas que se califican de dominio público especial, regulando la participación que en su disfrute puede concederse a los particulares”, aquí estaremos frente a lo que en México se ha manejado como concesiones o permisos para el aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional y que la legislación mexicana ha establecido con la finalidad de obtener beneficios recíprocos, es decir los particulares obtienen beneficios por el uso de las aguas y el Estado obtiene beneficios al estar en aptitud de cobrar derechos por ese uso.

También clasifica las aguas en “de dominio público y privado, atendiendo al lugar por donde discurren pueden ser aguas marítimas y aguas terrestres.

AGUAS MARÍTIMAS.- Son las que cubren la zona marítimo-terrestre, al mar litoral y a los puertos.

AGUAS TERRESTRES.- Se dividen en de dominio público y privado atendiendo a su origen.

ORIGEN DE LAS AGUAS.- Pueden ser manantiales o fluviales según, manen del subsuelo o en la superficie de la caída de lluvias. También se clasifican en aguas vivas o muertas, según que fluyan o estén estancadas otra clasificación es si son subterráneas o afloradas y por su composición se clasifican en potables o no potables.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

AGUAS DE DOMINIO PUBLICO.- Son aquellas sometidas a una intervención administrativa directa, y pueden clasificarse en aguas de aprovechamiento común o de aprovechamiento especial. Las primeras son inherentes a la naturaleza pública de las aguas, comunes a todos y que no exigen autorización o concesión especial, pues se limitan las personas a utilizarlas sin consumirlas; las segundas son aquellas que consumiendo el agua o impidiendo que otros las aprovechen en el mismo punto y de la misma manera, exigen concesiones especiales por parte del poder encargado de su regulación, procurando la armonía en el disfrute de toda clase de aprovechamientos públicos, en artículo 4º de la Ley de Aguas Terrestres de España del 13 de junio de 1879, y en el 407 del Código Civil Español, se determina cuando las aguas son de dominio público, caracterizado por tres circunstancias: 1º la naturaleza de las corrientes, o sea su abundancia; 2º la propiedad de los terrenos sobre los que corren y 3º el destino que tengan estas aguas.

En la naturaleza de las corrientes se agrupan los ríos y sus cauces naturales, las aguas continuas de manantiales y arroyos que corren por su cauce natural y estos mismos cauces y las aguas que nazcan continuas o discontinuas en predios particulares del Estado de la provincia y de los pueblos desde que salgan de dichos predio.

El río es una corriente caudalosa y continua de agua, aunque por desviaciones o concesiones puede quedar interrumpida. Las corrientes menores no flotables, continuas o discontinuas, son los arroyos, que si nacen en terrenos privados, mientras discurren por ellos son privados, pero una vez fuera y que pasen a cauce natural para seguir siendo arroyo o formar ríos con otras corrientes son públicos.

En cuanto a la propiedad por donde corran, las que nazcan continuas o discontinuas en terrenos de dominio público; los lagos y lagunas formados por la naturaleza en terrenos públicos y sus alvéolos; las aguas pluviales que discurren por barrancos o ramblas, cuyo

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

cauce sea de dominio público; las aguas subterráneas que existan en terrenos públicos; las aguas halladas en zonas de trabajo u obras públicas, que se ejecuten por concesionario.

Aguas caudalosas o no, formando cauce o no, que nazcan en montes públicos o se alumbren en minas, zona marítimo terrestre y demás bienes de dominio público, son públicas y no pueden aprovecharse más que por los modos especificados para estas aguas en la ley de 1879.

En terrenos de dominio público se pueden otorgar autorizaciones, mediante la apertura de pozos ordinarios o norias, por la autoridad administrativa a cuyo cargo se halle el régimen del terreno público. El que la obtenga adquirirá plena propiedad de las aguas que hallare (artículo 2 de la Ley de Aguas y 417 y 418 del Código Civil).”

Aquí se aprecia una gran diferencia en cuanto al régimen de propiedad de las aguas respecto a la legislación mexicana, ya que en la Constitución General de la República en el artículo 27 párrafo quinto y en el artículo 3º fracción I de la Ley de Aguas Nacionales en los que se señala que la propiedad de las aguas corresponde a la nación y solo podrán ser utilizadas por los particulares mediante concesión o autorización pero sin apropiarse de ellas, aunque afloren en predios de propiedad privada y las alumbradas libremente a través de pozos o norias, contrario a lo que sucede con la legislación española que permite la apropiación de las aguas por los propietarios de los terrenos en donde nazcan o discurran.

En este orden de ideas se entiende que se tiene una rectoría por parte del Estado mexicano en cuanto se otorga las facultades exclusivas de propiedad y distribución de las aguas que se encuentran en el territorio nacional.

“Por el destino de las aguas, el Código Civil Español declara públicos los sobrantes de las fuentes, cloacas y establecimientos públicos, sin embargo si no se desaguan en cauces naturales, su aprovechamiento es privado pues como lo establece el artículo 13 de la ley de

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Aguas Terrestres que dice que si hubieran sido aprovechados por los dueños de los terrenos inferiores durante el tiempo de 20 años, ya en virtud de concesiones de los ayuntamientos , o ya por consentimiento tácito no se podrá alterar el curso de aquellas aguas ni impedir la continuación del aprovechamiento sino por causa de utilidad pública debidamente justificada y previa indemnización de daños y perjuicios”, aquí encontramos una situación en la que se considera que se han creado derechos por el aprovechamiento de los sobrantes y el impedimento de los mismos da origen a una indemnización como si se tratara de una expropiación lo que en México no ocurre debido a que como ya dijimos, la propiedad de las aguas corresponde a la nación e incluso el aprovechamiento de aguas residuales esta sujeto a concesiones por partes de la autoridad en materia de aguas como lo establece el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales⁶².

APROVECHAMIENTOS COMUNES.- Son los de servicio doméstico, de pesca, fabril, agrícola, abrevaderos, etc. La navegación y explotación de los ríos que se declaren navegables o flotables pro medio de decretos.

APROVECHAMIENTOS ESPECIALES.- Estos consisten en el disfrute de las aguas públicas con carácter exclusivo y en ciertas condiciones, por ejemplo las concesiones.

La concesión administrativa, es el título común de adquirir los aprovechamientos de aguas, rigiéndose estas por una serie de condiciones generales que son: toda concesión se entiende hecha sin perjuicio de terceros, y dejando a salvo los derechos particulares, se entenderá comprendida en la concesión la de los terrenos de dominio público necesarios para las obras de presa, canales y acequias; se fijará la naturaleza del aprovechamiento, la cantidad de agua en metros cúbicos, etc.

A este respecto la concesión en México se encuentra en los mismos términos como lo

⁶² REGLAMNETO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 14 DE ENERO DE 1994.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

señalan los artículos 20 y 21 de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, al establecer las condiciones de las concesiones entre las que se encuentran las de descarga de las aguas residuales, así como las atribuciones de la autoridad para negar en su caso las concesiones a asignaciones cuando se trata de organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal.

“Las concesiones de aprovechamiento de aguas públicas para establecimientos industriales se otorgará a perpetuidad y a condición de que si en cualquier tiempo las aguas adquiriesen propiedades nocivas a la salubridad o vegetación, por causas de la industria para que fuesen concedidas, se declara la caducidad de la concesión sin derecho a indemnización.

Las concesiones y aprovechamientos de aguas públicas pueden extinguirse por expropiación forzosa, por causas de utilidad pública, previa la indemnización correspondiente, en favor de otros aprovechamientos que le precedan, pero no en favor de los que le sigan a no ser en virtud de una ley especial”.

Aquí nos encontramos nuevamente con una diferencia en cuanto a los plazos de las concesiones, ya que el artículo 24 de la Ley de Aguas Nacionales establece como plazo máximo de una concesión cincuenta años sin hacer una distinción del objeto para el cual es otorgada esta, toda vez que las concesiones se otorgan para diversos fines, (agrícolas, industriales, agropecuarios, etc.).

“Por las excepciones a las normas generales del dominio público (Derecho común Administrativo), sujetas a normas especiales administrativas, las aguas públicas pertenecen a la categoría de dominio público especial, ventilables sus pleitos ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, mientras no se discuta su titularidad jurídica; la propiedad y la posesión de las aguas y las cosas.(artículos 253 y 254 de la Ley de Aguas Terrestres).

**LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS
NACIONALES
DIVERSOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO**

PUERTOS Y ZONA MARITIMO TERRESTRE

La ley de puertos de 1928 siguiendo el criterio de la de 1889 y de la exposición de motivos de la ley de aguas de 1879, declara de dominio nacional y uso público la zona marítimo terrestre o sea el espacio de costa o frontera marítima que baña el mar en su flujo y reflujó, en donde son sensibles las mareas y la olas mayores donde no lo sean. También se pueden utilizar la zona marítimo terrestre, a través de simples permisos o concesiones.

Los simples permiso se otorgan para obras permanentes o temporales y los otorgan los Gobernadores o los Alcaldes de acuerdo con la autoridad de marina.

Las concesiones se otorgan para un determinado plazo por el Ministerio de Obras Públicas, y se debe señalar el plazo de vencimiento de la misma.

DERECHOS REALES ADMINISTRATIVOS

Aunque se ha considerado que los bienes del dominio público son improductivos, hay una forma de rendimiento productivo de los bienes del dominio público o para la prestación de un servicio público, el cual incluso crea y origina derechos subjetivos por un determinado tiempo por concesión o por la utilización de particulares o propietarios de tierras o indefinidamente, como las aguas para riego, y no por eso deja de ser de dominio público.

GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN

Dentro de las garantías de los ciudadanos frente a la administración se encuentran las garantías sociales, las políticas y las garantías jurídicas, estas últimas tienen por objeto inmediato la defensa de los derechos e intereses legítimos de los particulares y son puestos en movimiento a instancia de los interesados, aunque en definitiva salga también beneficiada la administración con la restauración del orden jurídico perturbado. Estas garantías comprenden dos aspectos fundamentales; primero la exigencia de que se

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

proporcione a la Administración un régimen jurídico para su actuación, señalando los requisitos de forma, trámite y procedimiento de los actos administrativos y; segundo, el establecimiento de los modos de fiscalizar los actos administrativos. Así pues, estas garantías se basan en la jerarquía administrativa y en la necesidad de una fiscalización de los actos administrativos por órganos extraños a la Administración.

LA VÍA ADMINISTRATIVA COMO PREVIA A LA JUDICIAL

Esta vía gubernativa es distinta del procedimiento administrativo por dos razones: en cuanto al fondo, porque se trata de derechos civiles y no de materia administrativa, en cuanto a la forma, porque ha de ajustarse a un procedimiento especial, veamos cuales son las normas generales que rigen este procedimiento establecido en el R.D. 23-03-1886. A).- Las reclamaciones que hayan de hacerse contra el Estado, cualquiera que sea la causa de que procedan, se dirigirán al Ministro del Ramo con una exposición acompañada de los documentos en que los interesados funden su derecho, y se entregará a la autoridad superior de la provincia en el ramo a que la reclamación se refiere, de tal modo que no surtirá efecto la reclamación que no haya sido formulada en los términos ya dichos.

La autoridad provincial remitirá la exposición dentro de los cinco días siguientes al de su presentación, al centro directivo correspondiente, quien acusará recibo de aquella, pasándose en el mismo día a la Dirección General de lo Contencioso del Estado y éste en el plazo de un mes consultará al Ministerio de Hacienda la solución que proceda, la cual habrá de notificarla en el plazo más breve posible, a fin de que la Dirección la transmita al interesado y centro directivo correspondiente dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de presentación de la instancia. Si no se comunicase la resolución al interesado en este plazo se entenderá de negada la solicitud, dejando expedita la vía judicial en virtud de la teoría del silencio administrativo.

**LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS
NACIONALES
DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PROCEDIMIENTO**

ADMINISTRATIVO. El procedimiento administrativo en sentido amplio se refiere a los trámites y formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo. En sentido restringido, en el conjunto de reclamaciones del particular frente a la Administración por lesión de derechos o de intereses del particular, denominándose también jurisdicción administrativa.

La administración en el procedimiento administrativo o gubernativo, considerado en sentido restringido, realiza una función jurisdiccional, pero no cabe duda que en la substanciación de esta jurisdicción, en juez y parte por que el particular se considera lesionado por la Administración ante quien reclama. A la administración le interesa conocer otra vez el acto administrativo debatido por presunta irregularidad, pues si se acudiera directamente a lo contencioso-administrativo se impediría un medio de reconocer el error, lo cual iría en contra del prestigio moral que la Administración tiene frente a los administrados y por otra parte, de este modo se evitan perjuicios económicos que pueden ocasionarse con los trámites del procedimiento contencioso, si la Administración atiende a los pretensiones del particular lesionado.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

De reposición y de alzada, de queja y de nulidad, de queja se ejercita para pedir a la autoridad superior que esta ordene a la inferior el cumplimiento de determinados trámites.

Para el recurso de nulidad el superior jerárquico puede anular el procedimiento y disponer que se reponga el expediente al momento en que se cometió la infracción procesal.

JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

Frente a la Jurisdicción Administrativa, en al cual la Administración es juez y parte, lo Contencioso-Administrativa es ya una auténtica Jurisdicción, por que existen órganos

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

independientes de la Administración encargados de esta Jurisdicción, a la cual acudirán las partes en litigio.

Se caracteriza además, por ser una jurisdicción rogada, es decir interviene procesalmente a requerimiento de parte sea esta particular o la propia Administración de donde viene a resultar que aún cuando la sustancialidad del recursos adolezca de errores, susceptibles de motivar la nulidad de lo actuado, la sala que conozca del recurso no puede remediarlos si de antemano no se denuncias y combatieran pro el recurrente, por lo que ha de limitarse a resolver las cuestiones propuestas y planteadas.⁶³

RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRAULICO

El título VI que comprende de los artículos 104 a 107 de la Ley de Aguas, regula el régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico.

La utilización del dominio público hidráulico va ligada, naturalmente, al Derecho Tributario, es decir, a aquel conjunto de normas jurídicas que regulan las exacciones públicas y, dentro de ellas, los tributos, puesto que tributos son y no otra cosa, el canon de ocupación o utilización de cauces de corrientes o de lechos, lagos, lagunas y embalses superficiales; el canon de vertido; el canon de regulación y las tarifas por el uso del agua.

En la Ley General de Tributaria, se advierte la clasificación al pronunciarse por la voz tributos y puede decirse que los tributos son una variedad de los ingresos públicos y, dentro de estos, aquellos que el Estado obtiene haciendo uso del imperio que le corresponde.

La Ley General Tributaria, en el artículo 26, clasifica los tributos en tres categorías: impuestos, tasas y contribuciones especiales:

a).-Los impuestos se caracterizan por ser los tributos exigidos sin contraprestación cuyo

⁶³ ALVAREZ GENDIN SABINO. - MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL, BOSCH. CASA EDITORIAL-URGEL, 51 BIS-BARCELONA, 1954 P-P. 522-652.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta.

b).-Las contribuciones especiales son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios.

c).- Las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien a los sujetos pasivos, cuando concurren las dos siguientes circunstancias: a) Que sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados; b) Que no puedan prestarse o realizarse por el sector privado por cuanto impliquen intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación del ejercicio de autoridad o porque, en relación a dichos servicios, esté establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

HECHO IMPONIBLE.- Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria.

BASE IMPONIBLE.- Será el valor del bien utilizado, teniendo en cuenta el rendimiento que reporte, para lo cual deben distinguirse diversos supuestos.

1.- Ocupación de terrenos de dominio público hidráulico, la base de la tasa será el valor del terreno ocupado y de los beneficios que los concesionarios obtengan por su proximidad a las vías de comunicación y obras marítimas o hidráulicas.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

2.- Utilización del dominio público hidráulico, cuando se pueda valorar, se empleará ese valor como base; en otro caso se aplicará el beneficio obtenido en la utilización.

DEUDA TRIBUTARIA

La relación jurídica tributaria se concreta en la obligación de satisfacer a la Hacienda una determinada cantidad que constituye la deuda tributaria y forman parte integrante de esta, los recargos legalmente exigibles sobre las bases o las cuotas; el interés de demora; el recargo por aplazamiento o prórroga; el recargo de apremio; y las sanciones pecuniarias.

COMPETENCIA PARA GESTIONAR ESTE TRIBUTO

El artículo 104.3 de la Ley de Aguas, dice que este canon será gestionado y recaudado en nombre del Estado, por los Organismos de Cuenca, quienes informarán al Ministerio de Economía y Hacienda periódicamente en la forma en que el mismo se determine.

EL CANON DE REGULACION.- Se le llama así al tributo que se exige como consecuencia de las obras que realiza la administración hidráulica competente de cara a mantener la permanencia y disponibilidad de las aguas fluviales e incluso de los caudales subterráneos.

HECHO IMPONIBLE, de este tributo lo constituyen las mejoras producidas por la regulación de los caudales de agua sobre los regadíos, abastecimientos de poblaciones, aprovechamientos industriales o usos e instalaciones de cualquier tipo que utilicen los caudales que resulten beneficiados o mejorados por dichas obras hidráulicas de regulación.

SUJETO PASIVO, son las personas naturales o jurídicas y demás entidades titulares de derechos al uso del agua, beneficiadas por la regulación, tienen su toma en los embalses o aguas abajo de los mismos, o se abastezcan de un acuífero recargado artificialmente.

La base imponible de este tributo por cada ejercicio presupuestario resultará de adicionar lo

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

siguiente:

- a) El total previsto de los gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas referentes a la regulación.
- b) Los gastos de administración del Organismo gestor, imputables a las obras de regulación.
- c) El cuatro por ciento de las inversiones realizadas por el Estado.

GESTIÓN DE ESTE TRIBUTO, estas exacciones son gestionadas y recaudadas en nombre del Estado por los Organismos de Cuenca, quienes informarán al Ministerio de Economía y Hacienda periódicamente en la forma en que el mismo determine, a través de tres momentos que a continuación se exponen:

Fijación de la base imponible que le organismo de cuenca fijará de acuerdo a los cánones correspondientes a cada ejercicio para las obras hidráulicas a su cargo.

Liquidación y pago, el canon podrá ser puesto al cobro a partir de la aplicación del presupuesto del ejercicio correspondiente o de la prórroga del anterior.

El organismo de cuenca podrá exigir el pago directamente a los obligados o, si así lo disidiera, a través de las comunidades de usuarios o de cualquier otro Organismo representativo de los mismos.

LA TARIFA DE UTILIZACIÓN

Junto al canon de regulación está la llamada tarifa de utilización del agua destinada a satisfacer aquellas obras hechas por la administración con el único objeto de hacer posible el aprovechamiento y disponibilidad de las aguas.

HECHO IMPONIBLE, lo constituye el beneficio obtenido por el aprovechamiento o la disponibilidad del agua, y ello como consecuencia de obras hidráulicas específicas.

SUJETO PASIVO, lo constituyen las personas naturales o jurídicas y demás entidades titulares de derechos al uso del agua que utilicen las obras hidráulicas específicas realizadas

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

integralmente a cargo del Estado.

BASE IMPONIBLE, el cálculo de la base imponible en la tarifa se hará sumando para cada ejercicio presupuestario lo siguiente:

- a) El total previsto de los gastos de funcionamiento y conservación de las obras hidráulicas específicas.
- b) Los gastos de administración del Organismo gestor imputables a las obras de que se trate.
- c) El cuatro por ciento de las inversiones realizadas por el Estado.

GESTIÓN DE LA TARIFA, las normas de gestión de este tributo están contenidas en los artículos 309 a 312 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, son idénticas a las de gestión del canon a cuyo epígrafe nos remitimos, con la única especialidad de que a los sujetos de la tarifa de utilización del agua se les incluirá en la liquidación anual el importe del canon de regulación que en su caso les correspondiera.

ÓRGANO SANCIONADOR COMPETENTE

La sanción de las infracciones leves y menos graves corresponderá al Organismo de Cuenca, correspondiendo al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo la sanción de las infracciones graves y quedando reservada al consejo de Ministros la imposición de multas, por infracciones graves.

Corresponde al Organismo de Cuenca incoar el procedimiento sancionador y lo hará de oficio, por orden superior o por denuncia, la cual podrá formularse voluntariamente por cualquier persona o Entidad y obligatoriamente por la guardería fluvial del Organismo de Cuenca, por los agentes de la autoridad, y por los funcionarios que tengan encomendadas la inspección y vigilancia de las aguas u obras públicas.

Las resoluciones se dictarán y notificarán de acuerdo con lo establecido en la Ley de

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

Procedimiento Administrativo, en ella se fijarán los plazos para hacer efectivas las sanciones que se impongan y las obligaciones derivadas de la infracción.

El acto sancionador, es un acto administrativo contra el que se podrá recurrir según las normas ordinarias del procedimiento, cuando el infractor en su recurso solicite la suspensión del acto, deberá constituir fianza o prestar aval suficiente para garantizar el pago de la sanción y restantes obligaciones o bien consignar su importe en la caja General de Depósito, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo, según el cual la interposición de cualquier recurso, no suspenderá la ejecución del acto impugnado, pero la autoridad a quien compete resolverlo podrá suspender de oficio o a instancia de parte la ejecución del acuerdo recurrido, en el caso de que dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación o cuando la impugnación se fundamente en alguna de las causales de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47 de la ley.

LA IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS, dada la naturaleza de acto económico-administrativo que tienen todos aquellos que se refieran a la aprobación y liquidación de cánones y exacciones de que estamos tratando, podrán ser objeto de impugnación en los términos previstos en el Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas y en el Reglamento General de Recaudación, pero la impugnación de los actos no suspenderá su eficacia, siendo exigible el abono del débito por la vía administrativa de apremio.

La sanción por impago, podrá motivar la suspensión o pérdida del derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público hidráulica.

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES

Los actos administrativos, una vez agotada la vía administrativa podrán ser recurridos por

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

vía contenciosa con arreglo a las disposiciones generales, como consecuencia del principio de unidad de jurisdicción proclamado en el artículo 117.3 de la Constitución Española, corresponderá a la jurisdicción contenciosa-administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de cualesquiera administraciones publicas en materia de aguas, sujetos al derecho administrativo.⁶⁴

FISCALIDAD DE LAS AGUAS

LA ACTIVIDAD FINANCIERA EJERCIDA EN TORNO AL AGUA

Tradicionalmente se conoce por actividad financiera la obtención y utilización de medios dinerarios por parte de los entes públicos para realizar las tareas que la colectividad les encomienda. Una de estas tareas es la protección del medio natural para la utilización racional de todos los recursos naturales, con le fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva y el exponente claro de recurso natural cuya utilización racional cada día demanda más cuidados es el agua.

CANON DE REGULACION Y TARIFAS DE UTILIZACIÓN DEL AGUA

En la Ley de Aguas se establecen dos exacciones, una de ellas es el canon de regulación y tiene pro objeto los especiales beneficios que producen las obras de regulación de aguas realizadas, total o parcialmente a cargo del Estado. La otra se denomina tarifa de utilización del agua y tiene por objeto los especiales beneficios derivados del aprovechamiento o disponibilidad del agua hecho posible por otras obras hidráulicas específicas realizadas íntegramente a cargo del Estado.

NATURALEZA.- Aunque la ley no lo diga, tanto el canon, como la tarifa son auténticos tributos , pues de ellos deriva una obligación, *ex lege* no sancionadora de pagar una suma de

⁶⁴ JOSEP MARIA QUINTANA PETRUS. DERECHO DE AGUAS, LEY DE AGUAS DE 1985 Y SUS REGLAMENTOS, SEGUNDA EDICION, BARCELONA 1992, BOSCH, CASA EDITORIAL S.A. PP 639-686

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

dineraria para cubrir necesidades públicas como son los costos de las obras hidráulicas y atender a los gastos de explotación y conservación de tales obras.

A estos impuestos se les denomina contribuciones especiales pues gravan el beneficio especialmente obtenido por ciertos sujetos como consecuencia de la realización de las obras de regulación de recursos hidráulicos.

Hecho imponible del canon, consiste en la realización a cargo, total o parcial del Estado de obras de regulación de aguas superficiales o subterráneas que benefician al sujeto pasivo.

hecho imponible de la tarifa de utilización del agua es la realización íntegramente a cargo del Estado de obras hidráulicas específicas que benefician al sujeto pasivo, permitiéndole la disponibilidad del agua.

Sujeto activo, lo constituye el Organismo de cuenca, quien es el titular del crédito tributario que es el que gestiona y recauda el canon de regulación y tarifa de utilización.

Sujeto pasivo, son las personas naturales o jurídicas y entidades beneficiadas directamente o indirectamente por las obras de regulación y utilicen las obras hidráulicas específicas realizadas íntegramente a cargo del Estado.

La cuantificación del canon y la tarifa responde al esquema de los tributos de cupo y al de los tributos de cuota variable, y variará de sujeto a sujeto dependiendo de la intensidad con que se realice el hecho imponible, y se integra por:

- a) El total previsto de gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas;
- b) Los gastos de administración del organismo gestor imputables a dichas obras;
- c) El cuatro por ciento del valor de las inversiones del Estado, debidamente actualizado, teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras e instalaciones y la depreciación la moneda , en la forma que reglamentariamente se determine.

PERIODO IMPOSITIVO Y DEVENGO

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

La obligación de satisfacer tanto el canon como tarifa es de carácter periódico y anual.

El canon se devenga en el momento en que se produce la mejora o beneficio de los usos o bienes afectados. Tarifa se devengas en el momento en que puedan utilizarse las instalaciones de las obras hidráulicas específicas, conducirse el agua y suministrarse a los terrenos o usuarios afectados.

GESTIÓN, la gestión y recaudación de ambos tributos corresponde a los Organismos de Cuenca, quienes a pesar de actuar en nombre del Estado harán suyo el importe de la recaudación.

La liquidación deberá ser notificada a los sujetos pasivos y el pago podrá exigirse directamente a los contribuyentes, si así lo decide el Organismo de Cuenca, a través de comunidades de usuarios o de cualquier otro Organismo representativo de los mismos.⁶⁵

Como puede observarse, en la legislación española, existe autonomía en cuanto a las recaudaciones de impuestos por la utilización de las aguas, ya que son los organismos de cuenca son los que se encargan de esta actividad, por supuesto dando cuenta a los ministerios de Economía y Hacienda, situación similar en México se da en cuanto a que la Comisión Nacional del Agua, tiene carácter de Organismo Fiscal, sin embargo ella aplica en su beneficio las cuotas que recauda.

Por otra parte, en México los consejos de cuenca no tienen facultad de recaudación, ni de imposición de sanciones, ya que la Ley de Aguas Nacionales, le otorga en forma limitativa estas facultades a la Comisión Nacional del Agua, Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Dependencia perteneciente a la Administración Pública Federal, sin embargo todas las tarifas son fijadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que se contiene en la Ley de Ingresos y

⁶⁵ JOAN PAGES Y GALTES. *FISCALIDAD DE LAS AGUAS, BARCELONA 1992, DE. M. P. PP. 13-24*

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

posteriormente en la Ley Federal de Derechos, junto con las facultades de recaudación la ley le otorga a la Comisión, facultad sancionadora y de resolución de los recursos administrativos, que se interpongan en contra de las resoluciones que emita, determinando créditos fiscales, revocando las autorizaciones o negando las autorizaciones que les sean solicitadas, además también se encarga de sancionar a quienes no cumplan con las disposiciones que en materia de descargas de aguas residuales realicen los particulares, en los cuerpos receptores que al efecto la propia Comisión autorice.

2.2.- ARGENTINA

JOSÉ CANASI, En su libro derecho administrativo volumen I parte general en su capítulo de la Composición del Dominio Público. Referente a los bienes hidrológicos señala; que cuando se estudia la clasificación de los bienes que componen el dominio público no obstante lo que les es común en punto a inalienables e imprescriptibles. Estos bienes públicos se clasifican en cuanto a su composición en terrestres, marítimos, fluviales y lacustres, y aéreos Son los que algunos autores denomina hídricos, es decir, todos aquellos constituidos por las aguas públicas y que se mencionan en forma enunciativa, no taxativa en el art. 2340 del C. Civil "los mares territoriales hasta la distancia que determine la legislación especial, independiente del poder jurisdiccional sobre zona contigua" los mares interiores, bahías ensenadas, puertos y ancladeros, los ríos sus cauces las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga, o adquiriera la aptitud de satisfacer usos de interés general comprendiéndose las aguas subterráneas en la medida de su interés con sujeción a la reglamentación, las playas del mar las riberas internas de los ríos, entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medidas ordinarias, los lagos navegables y sus lechos, las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de río o en los lagos

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

navegables cuando ellos pertenezcan a particulares.

CLASIFICACIÓN.- Aguas públicas. El mar territorial, los mares interiores y los correspondientes habías, ensenadas, puertos y ancladeros, las aguas que corran por cauces naturales, los lagos navegables y no navegables.

AGUAS PRIVADAS.- Las aguas pluviales que caen en terrenos o entran en ellos, las aguas que brotan en terrenos privados, pertenecen a sus dueños quienes pueden usar libremente de ellas y cambiar su dirección. El hecho de correr por los terrenos inferiores no da a los dueños de estos derecho alguno. Cuando constituyen curso de agua por cauces naturales pertenecen al dominio público y no pueden ser alterados, las aguas subterráneas extraídas en fundos privados, las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad.

AGUAS RES NULLIUS, la pluviales que caen en lugares pertenecientes al dominio público o corren por este.⁶⁶

AGUAS RES COMMUNES. Las de la zona contigua al mar territorial.

En esta clasificación encontramos una gran similitud en la clasificación que de las aguas hace la legislación mexicana, sin embargo distinguen claramente cuales son las aguas que están sujetas a la tutoría del estado y cuales se pueden considerar como privadas, situación que no acontece en México, ya que las aguas tienen la calidad de bienes propiedad de la Nación, y por lo tanto restringen su uso a los particulares mediante el otorgamiento de concesiones o asignaciones, sin que se puedan crear derechos reales sobre las aguas.

Por otra parte, es importante señalar que, con la tutoría que el Estado Mexicano ejerce sobre los bienes nacionales, entre los que destacan las aguas nacionales, y autorizando su uso o aprovechamiento mediante las concesiones y asignaciones, constituyen un eficaz medio de

⁶⁶ CANASI, JOSE, DERECHO ADMINISTRATIVO, VOLUMEN I, PARTE GENERAL, EDICIONES DE PALMA, BUENOS AIRES, REIMPRESION 1981. P.P. 88-891

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

control para evitar un consumo desmedido que podría tener consecuencias desastrosas en el futuro, además de que obtiene ingresos por medio del cobro de los derechos que por el uso o aprovechamiento de las aguas hacen los particulares para la producción agrícola, agropecuaria, ganadera y de servicios.⁶⁷

2.3.- CHILE

Me permitiré abordar la legislación chilena en materia de aguas nacionales por ser esta de gran importancia para la actual legislación en materia de aguas nacionales en México por ser el Código de Aguas de Chile, el antecedente directo de la Ley de Aguas Nacionales, vigente en nuestro país ya que esta fue promulgada dentro del marco de política neoliberal implementado por el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, sin que esto signifique que dicho Código fuese copiado, sino más bien fue tomado como un modelo por sus especiales características.

Ahora bien, la legislación chilena sobre aguas, responde a requerimientos y circunstancias muy particulares, de carácter económico, político, geográfico y social, insertado dentro de una tendencia neoliberal, eminentemente privatista, que en esencia concibe a los recursos hidráulicos como susceptibles de ser aprovechados bajo la forma de un derecho real en favor de los particulares, siendo del dominio de su titular, quien podrá usar, gozar y disponer de los mismos de conformidad con la ley.

La legislación de aguas chilena, está conformada de la siguiente manera:

En el Título Primero, en las disposiciones generales, se hace una división de las aguas en marítimas y terrestres, siendo estas últimas el objeto de regulación del Código; atendiendo a su naturaleza, las aguas so muebles, pero destinadas al uso, cultivo o beneficio de un inmueble se reputan inmuebles.

⁶⁷ LEY DE AGUAS NACIONALES, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 1º DE DICIEMBRE DE 1992.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

En el Título Segundo, señala la clasificación de las aguas en cuanto a que se considera a las aguas como bienes nacionales de uso público, otorgándose a los particulares un derecho real de aprovechamiento sobre las mismas, consistente en el uso y goce de ellas, de acuerdo a los requisitos que prescribe la propia ley. El derecho de aprovechamiento sobre las aguas, es de dominio de su titular, quien podrá usar, gozar y disponer de el de acuerdo a la ley. También se clasifican los derechos de aprovechamiento en consuntivos o no consuntivos; de ejercicio permanente o eventual; continuo o discontinuo o alternado entre varias personas.

APROVECHAMIENTO CONSUNTIVO.- Es aquel que faculta a su titular para consumir totalmente las aguas en cualquier actividad.

APROVECHAMIENTO NO CONSUNTIVO.- Es aquel que permite emplear el agua sin consumirla y obliga a restituirla en la forma que lo determine el acto de adquisición o de constitución del derecho, sin perjuicio de los derechos de terceros constituidos sobre las mismas aguas.

EJERCICIO PERMANENTE.- Son los que se otorgan con dicha calidad en fuentes de abastecimiento no agotadas, en conformidad a las disposiciones del Código de Aguas de Chile.

EJERCICIO EVENTUAL.- Solo faculta para usar el agua en las épocas en que el caudal matriz tenga un sobrante después de abastecidos los derechos de ejercicio permanente, exceptuando las aguas lacustres o embalsadas.

EJERCICIO CONTINUO.- Son los derechos que permiten usar el agua en forma ininterrumpida durante las veinticuatro horas del día.

EJERCICIO DISCONTINUO.- Sólo permite usar el agua durante determinados periodos.

EJERCICIO ALTERNADO.- Es el ejercicio en que el uso del agua se distribuye entre

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

dos o más personas que se turnan sucesivamente.

ADQUISICIÓN DEL DERECHO DE APROVECHAMIENTO

El derecho de aprovechamiento se constituye por acto de autoridad, se exceptúan los derechos de aprovechamiento sobre las aguas que correspondan a vertientes que nazcan corran y mueran dentro de una misma heredad. La adquisición, transmisión o pérdida por prescripción de los derechos de aprovechamiento de las aguas, se efectuara de acuerdo al Código Civil Chileno.

En el Título Quinto se habla de los derrames y drenajes de aguas.

LOS DERRAMES.- Constituyen derrames las aguas que quedan abandonadas después de su uso, a la salida de un predio. Los derrames que escurren en forma natural a predios vecinos podrán ser usados dentro de estos, sin necesidad de obtener un derecho de aprovechamiento.

La producción de derrames estará sujeta a las contingencias del caudal matriz y a la distribución o empleo que de las aguas se haga en el predio que los origina, por lo cual no es obligatoria ni permanente.

LOS DRENAJES.- Constituyen un sistema de drenaje todos los causes naturales o artificiales que sean colectores de aguas que se extraigan con el objeto de recuperar terrenos que se inundan periódicamente, desecar terrenos pantanosos y deprimir niveles freáticos cercanos a la superficie. La obligación de mantener los cauces u obras que constituyen el sistema de drenaje , recae sobre todos aquellos que reportan beneficios del mismo, no pudiéndose construir obra alguna que eleve el nivel natural de los desagües y el nivel freático en perjuicio de terceros.

DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS

Se dispone que cualquier persona podrá cavar en suelo propio pozos para las bebidas y usos

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

domésticos, no obstante el menoscabo que pueda resultar para el agua de que se alimente algún otro pozo; sin embargo, si no se reportase utilidad alguna o no tanta que pueda compararse con el perjuicio de tercero, será obligado a cegararlo.

DE LA EXPLORACIÓN.- Cualquier persona podrá explorar con el objeto de alumbrar aguas subterráneas, en tanto se sujete a las normas establecidas por la Dirección General de Aguas de Chile, se preceptúa asimismo que en el suelo ajeno solo se podrá explorar previo acuerdo con el dueño del predio de que se trate, tratándose de bienes nacionales con la autorización de la dependencia anteriormente mencionada.

DE LA EXPLOTACIÓN.- Se establece en la legislación que la explotación de aguas subterráneas deberá hacerse de conformidad con las normas previamente establecidas por la Dirección General de Aguas del país. La resolución que otorgue el derecho de aprovechamiento establecerá el área de protección en la cual se prohibirá instalar obras similares, además la autoridad podrá declarar zonas de prohibición para nuevas explotaciones, mediante resolución fundada en la protección del acuífero, asimismo la exigencia de instalar sistemas de medida en las obras y requerir la información conducente.

Así también la legislación chilena clasifica a las aguas en marítimas y terrestres y el Código de Aguas de la República de Chile del 8 de octubre de 1990, sólo regula las aguas terrestres, y las divide en superficiales y subterráneas, que a su vez las divide en corrientes, que son las que escurren continua o discontinuamente y detenidas; que son las acumuladas en depósitos naturales o en embalses, y como subterráneas aquellas que se encuentran ocultas en el seno de la tierra y que no han sido alumbradas. Asimismo emplea un concepto de cuenca, señalando que la integra las aguas que fluyen continua o discontinuamente, superficial o subterráneamente, a una misma cuenca u hoya hidrográfica, son parte de una misma corriente. Las cuencas u hoyas hidrográficas de un caudal de las aguas la forman

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

todos los afluentes, subafluentes, quebradas, esteros, lagos, lagunas que afluyen a ella, en forma continua o discontinua, superficial o subterráneamente.

Atendiendo a una visión *iusprivativista*, las aguas son muebles pero destinadas al uso o beneficio de un inmueble se reputan inmuebles.

LAS AGUAS COMO BIENES NACIONALES.- Las aguas como bienes nacionales de uso público se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas en conformidad a las disposiciones del presente Código (Código de Aguas de la República de Chile) publicada mediante decreto No. 1302 del día 8 de octubre de 1990.⁶⁸

En cuanto a los medios de defensa con que cuentan los particulares en el Código de Aguas Chileno se establece en el Capítulo correspondiente a los procedimientos administrativos, que señala como normas comunes que "La Dirección General de Aguas es la autoridad competente para conocer toda cuestión o contropversia relacionada con la adquisición o ejercicio de los derechos, y las resoluciones que dicte en ejercicio de sus funciones a su cargo el Director General de Aguas, o sus colaboradores podrán ser objeto de un recurso de reconsideración que deberá ser deducido ante la propia Dirección General de Aguas, quien deberá recibir el recurso dentro de los treinta días siguientes a su resolución y dictar su reconsideración en el mismo plazo".

También se establece que "las resoluciones podrán reclamarse ante la corte de apelación respectiva, en ambos casos no tiene efectos suspensivos, salvo que así se ordene al recibirla".⁶⁹

⁶⁸ COMPILACION DE LEGISLACION DE LA REPUBLICA DE CHILE. BIBLIOTECA DE LA GERENCIA DE LA UNIDAD JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DEL AGUA. TOMOS I Y II.

⁶⁹ OP. CIT. TOMO II

CONCLUSIONES

Durante la investigación de los datos para el desarrollo del presente trabajo, me encontré con una pobre (muy pobre) literatura en cuanto a tratados de Derecho de Aguas Nacionales y una deficiente legislación aplicable a la regulación de las aguas de propiedad nacional, tanto en México como en el resto de los países que para la realización de este breve trabajo consulté, por otra parte y como una principal característica está la falta de una regulación en cuanto a las tarifas que el Estado debería cobrar el uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional, a los usuarios de estas.

Así tenemos que en la época colonial en la legislación existente en ese entonces no se hace mención a forma alguna de contribución al gobierno (cabildo o virrey), por parte de la población por el uso o aprovechamiento de aguas, y se infiere que en ese aspecto al gobierno colonial no le interesaba recaudar impuestos de esa forma, puesto que los recursos económicos los obtenía de las minas productoras de plata y del comercio como actividades gravables, dejando de lado el cobro de “derechos” por el uso de las aguas, además en esa época las aguas no estaban consideradas de propiedad del gobierno, sino que eran propiedad de los ayuntamientos o propiedad comunal, o eran propiedad privada, como accesorio de los terrenos de los conquistadores; o bien su uso era otorgado mediante mercedes reales, y en atención a los servicios prestados al rey durante la conquista y colonización de América, llamada la nueva España, que como se sabe abarcó desde parte de lo que hoy Estados Unidos de Norteamérica y hasta Sudamérica.

En épocas más recientes tampoco fue muy difundido el cobro de derechos por el uso o aprovechamiento de aguas, y solamente hasta la época porfirista se le da un tratamiento de propiedad nacional a las aguas localizadas en territorio mexicano, y se permite su uso a

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

través de concesiones a los particulares, sin embargo no deja de ser el Estado protector que cobra cuotas simbólicas a los beneficiarios del aprovechamiento.

Lo anterior sin olvidar que en el Estado mexicano están permitidos los monopolios, por lo que continuando con esa línea ha monopolizado la distribución y regulación de las aguas, limitando la participación de los particulares en una actitud de "nacionalismo" mal entendido, ya que ha copiado modelos económico-políticos, que no se ajustan a la realidad de este país, y al monopolizar esta distribución burocratiza los trámites administrativos que deben realizarse para obtener los permisos concesiones o asignaciones, que sumado a la serie de medios de defensa legal que los particulares invocan en forma indiscriminada, con el sólo fin de eludir su responsabilidad de pago de contribuciones, a través del pago de derechos por uso y explotación de bienes nacionales, tales como el agua, además de que el particular está acostumbrado a que si tiene a su alcance un medio de defensa lo hace valer, en ocasiones para eludir su responsabilidad de pago y en otras para retrasar el mayor tiempo posible el cumplimiento de sus obligaciones, buscando pequeñas o insignificantes fallas de técnica jurídica de la autoridad que emite los actos administrativos, sin ponerse a reflexionar que dicha autoridad, sin que reflexione un poco y piense que no por el hecho de hacer valer un medio de impugnación, necesariamente la autoridad al revisar sus actos, tenga que emitir una nueva resolución que sea favorable a los intereses del recurrente.

Asimismo, la mayor parte de la doctrina y legislación en materia de aguas, se refiere a la regulación del uso, aprovechamiento, distribución y medidas para evitar su desperdicio y contaminación, pero olvidan por completo lo referente al pago de los derechos, así como las contribuciones de mejoras de la infraestructura hidráulica, lo que lleva a los contribuyentes que no usan aguas nacionales para un beneficio directo, a soportar cargas tributarias muy por encima de lo que deberían soportar, si el Estado se preocupara por hacer una legislación

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

eficiente y aplicable al régimen de explotación de las aguas nacionales.

También las autoridades al emitir resoluciones de determinación de créditos fiscales por el pago de derechos, lo hace sin tomar en consideración las normas legales aplicables al procedimiento de determinación fiscal, dándole oportunidad a los usuarios-contribuyentes, a encontrar medios de defenderse y eludir así su obligación de contribuir, y en el peor de los casos hasta de dejar de pagar la contraprestación a que se obliga, cuando se le otorga una concesión para uso o aprovechamiento de aguas de propiedad nacional, siendo que ya obtuvo un beneficio directo con la explotación de las mismas, por lo que se hace necesario que además de una "cultura del agua", como se le dado en llamar, se debe también instrumentar una cultura de contribución, sobre todo cuando se obtengan beneficios, por el uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional.

Por último es importante señalar que los Organismos Operadores, como pomposamente les llama la Ley de Aguas Nacionales, dependientes de los Gobiernos Estatales, o Municipales, estos no tienen programas de mantenimiento preventivo y correctivo de las redes de distribución, esto es fácil de observar principalmente en el Distrito Federal, en donde se registran diariamente fugas, las cuales son reparadas, poniendo "parches" a la rotura del tubo, pero sin que se haga un cambio substancial en las tuberías las cuales tienen décadas de funcionamiento, y con materiales cuya vida útil no debe rebasar los veinte años, con lo que el desperdicio es considerable, con la consecuente escasez del líquido.

Mención especial merecen, las tarifas que se establecen en el Distrito Federal en donde existen zonas, que se paga una cuota fija por consumo, en otras en donde ni siquiera se tiene establecida tarifa alguna, por lo cual estos usuarios no pagan el consumo de agua que utilizan, si a esto le agregamos la falta de puntualidad de pago de los usuarios, que a pesar de ello no dejan de recibir el suministro de agua, todo esto es porque los gobiernos

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

municipales y los organismos operadores no cuentan con un padrón de usuarios definido, y se concretan a emitir "boletas" de liquidación de uso de agua, sin verificar la existencia real del usuario y el consumo que este realiza.

PROPUESTA

Mi propuesta en cuanto a las deficiencias de la legislación en materia de aguas nacionales, es en el sentido de que estas normas sean realmente aplicables y además se establezcan campañas permanentes de concientización de la importancia que tiene el realizar los pagos de derechos de aguas para lograr abatir los costos de infraestructura hidráulica, regulando en forma adecuada el uso y aprovechamiento de las aguas pero sin los matices políticos, monopólicos y proteccionistas que siempre se le ha dado, principalmente debido a que al igual que anteriormente con el reparto de las tierras, la concesión de las aguas ha sido con fines populistas, dejando totalmente de lado la cuestión económico-coactiva, así pues debería de ser revisada la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, así como la Ley Federal de Derechos en Materia de Aguas, para que se establezcan tarifas, no de acuerdo a zonas de disponibilidad, como ya está establecido, sino de acuerdo a los consumos que los usuarios realicen de conformidad con la actividad para la que fue otorgada la concesión de uso del agua; además de mecanismos de control jurídico que permita un adecuado aprovechamiento de los recursos hidráulicos en México, e impidan o limiten el uso de los medios de defensa que se establecen en las leyes, para dejar de cumplir con su obligación de pagar contribuciones o pagarlas después de transcurrido mucho tiempo, sin que se tome en cuenta la depreciación del dinero, y el perjuicio que se le hace a otros usuarios, ya que al no obtener recursos el organismo encargado de darle mantenimiento a las instalaciones,

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

estas se deterioran dejando de ser funcionales. Además considero que se le debería dar autonomía a la Comisión Nacional del Agua para determinar las tarifas a cobrar de acuerdo a los consumos y no fijarla por zonas de disponibilidad como actualmente lo hace el Gobierno Federal.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- MARIANO TORRENTE, HISTORIA DE MÉXICO, EDIT. MIGUEL ANGEL PORRUA,, MEXICO 1988.
- 2.- ANTONIO DOUNAG RODRÍGUEZ., MANUAL DE HISTORIA DEL DERECHO INDIANO, UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, MÉXICO 1994.
- 3.- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, MÉXICO 1987, TOMO I.
- 4.- GEOGRAFÍA GENERAL Y ATLAS DE MÉXICO, GUÍA ESCOLAR VOX, EDITORIAL PATRIA, BARCELONA, 1993.
- 5.- ANTONIO DE IBARROLA, DERECHO AGRARIO MEXICANO, MÉXICO 1979 EDITORIAL PORRUA.
- 6.- URBANO FARIAS , DERECHO MEXICANO DE LAS AGUAS NACIONALES, MÉXICO 1993, EDITORIAL PORRUA.
- 7.- SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, DERECHO FINANCIERO MEXICANO, MÉXICO 1992, EDITORIAL PORRUA.
- 8.- MIGUEL VALDEZ VILLARREAL, PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN LAS CONTRIBUCIONES, EN ESTUDIOS DE DERECHO PUBLICO CONTEMPORÁNEO, MÉXICO 1972.
- 9.- ALFONSO CORTINA GUTIÉRREZ, ESTUDIO PRELIMINAR MARIO PUGLIESE, INSTITUCIONES DE DERECHO FINANCIERO, MÉXICO, 1976, EDITORIAL PORRUA.
- 10.- MAURICE DUVERGER, FINANZAS PUBLICAS, PRESES UNIVERSITAIRES, PARÍS 1968, PAG. 101, CITADO POR AQUILES HORACIO GAUGLIANONE EN LA TRADUCCION DEL VOCABULARIO JURIDICO, REDACTADO POR PROFESORES DE DERECHO, MAGISTRADOS Y JURISCONSULTOS FRANCESES BAJO LA DIRECCIÓN DE HENRI CAPITANT, EDICIONES DEPALMA, BUENOS AIRES, 1986.
- 11.- HUGO CARRASCO IRIARTE, DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL, MÉXICO 1993, DE. HARLA.
- 12.- VOCABULARJO JURÍDICO, REDACTADO POR PROFESORES DE DERECHO, MAGISTRADOS Y JURISCONSULTOS FRANCESES BAJO LA DIRECCIÓN DE HENRI CAPITANT, EDICIONES DEPALMA, BUENOS AIRES, 1986.
- 13.- SELECCIÓN DE TÉRMINOS JURÍDICOS, POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIOLOGÍCOS, SOTO ALVAREZ CLEMENTE, MÉXICO 1981, DE. LIMUSA.
- 14.- HUMBERTO BRISEÑO SIERRA, DERECHO PROCESAL FISCAL RÉGIMEN FEDERAL Y DISTRITAL MEXICANO, MÉXICO 1990, ED. MIGUEL ÁNGEL PORRUA, GRUPO EDITORIAL
- 15.- HEDUAN VIRUES DOLORES, LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, MÉXICO 1961.
- 16.- IGNACIO BURGOA ORIHUELA, EL JUICIO DE AMPARO, MÉXICO 1992, ED. PORRUA.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

- 17.- EMILIO MARGAIN MANATOU, EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO, MEXICO 1992, EDITORIAL PORRUA.
- 18.- MANUEL IBAÑEZ FROCHAM, TRATADO DE LOS RECURSOS EN EL PROCESO CIVIL. DE. THEMIS MEXICO 1994.
- 19.- WILLEBALDO BAZARTE CERDAN, LOS RECURSOS EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PARA EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS FEDERALES.
- 20.- ANTONIO CARRILLO FLORES, LA JUSTICIA Y LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA, ED. PORRUA MÉXICO 1977.
- 21.- JOSÉ MARÍA DEL VILLAR Y ROMERO, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO.
- 22.- EMILIO MARGAIN MANATOU, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, MÉXICO 1991, EDITORIAL PORRUA, PAGES. 177-181.
- 23.- ALBERTO VÁZQUEZ DEL MERCADO, CONCESIÓN MINERA Y DERECHOS REALES, PORRUA HERMANOS Y CIA. DISTRIBUIDORES, MÉXICO 1946
- 24.- ERNESTO GUTIERREZ Y GONZALEZ, DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO, PORRUA, MÉXICO 1993.
- 25.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO, EDITORIAL THEMIS S.A DE C.V. 2da EDICIÓN 1997.
- 26.- OSCAR RABASA, DERECHO ANGLOAMERICANO, MÉXICO 1982, EDITORIAL PORRUA, SEGUNDA EDICIÓN.
- 27.- SABINO ALVAREZ GENDIN, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL, BOSCH, CASA EDITORIAL 1954.
- 28.- JOSÉ MARÍA QUINTANA PETRUS, DERECHO DE AGUAS, LEY DE AGUAS DE 1985 Y SUS REGLAMENTOS, SEGUNDA EDICIÓN, BARCELONA 1992, BOSCH, CASA EDITORIAL S.A.
- 29.- JOAN PAGES Y GALTES, FISCALIDAD DE LAS AGUAS, BARCELONA 1992, EDITORIAL M.P.
- 30.- JOSÉ CANASI, DERECHO ADMINISTRATIVO, VOLUMEN I , PARTE GENERAL, EDICIONES DEPALMA, BUENOS AIRES, REIMPRESIÓN 1981.
- 31.- COMPILACIÓN DE LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE, BIBLIOTECA DE LA GERENCIA DE LA UNIDAD JURÍDICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, TOMOS I Y II.

LEGISLACIÓN (LEYES Y REGLAMENTOS)

- 1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 2.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL
- 3.- LEY DE AGUAS NACIONALES

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER FISCAL EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

4.- REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES

5.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

6.- REGLAMENTO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

7.- LEY FEDERAL DE DERECHOS

8.- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE

9.- REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA.

10.- LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

11.- LEY DE CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS POR OBRAS PUBLICAS FEDERALES DE INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA.

12.- CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

13.- NORMA OFICIAL MEXICANA EN MATERIA DE DESCARGA DE AGUAS RESIDUALES Y SISTEMAS DE MEDICIÓN DE TOMAS DOMICILIARIAS Y DE EXTRACCIÓN DE AGUAS DEL SUBSUELO.

14.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE RECURSOS NATURALES Y PESCA.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS (REVISTAS)

1.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

2.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

3.- REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

4.- REVISTA LEX (REVISTA JURÍDICA DE DIFUSIÓN Y ANÁLISIS)