

**“UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO”**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO.**

**“LOS CONSEJOS DE CUENCA EN MATERIA  
HIDRÁULICA EN LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS”.**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

**KATIA KARINA RODRIGUEZ RAMOS**

**ASESOR**

**LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA**

**AGRADECIMIENTOS**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **A MIS PADRES CRISTINA Y FRANCISCO**

CON TODO MI AMOR Y CARIÑO, DEDICO ESTA TESIS PROFESIONAL PUES GRACIAS A USTEDES, CON SU AMOR Y SABIOS CONSEJOS, SUPIERON INCULCARMEL OS PRINCIPIOS Y VALORES QUE ME HAN CONVERTIDO EN UNA PERSONA INTEGRAY PORQUE ESTO TAMBIÉN ES EL PRODUCTO DE SU ESFUERZO.

## **A MIS HERMANOS**

PORQUE SIEMPRE ESTÁN CUANDO LOS NECESITO

## **AL LIC. RICARDO ROSAS OARDOÑEZ**

POR SU AMOR Y APOYO.

## **AL LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA**

POR SU DIRECCIÓN Y APOYO PARA LOGRAR QUE EL PRESENTE TRABAJO LLEGARA A FELIZ TERMINO.

## **A LA LIC. BLANCA ALICIA MENDOZA VERA**

QUE CON SU APOYO ME HA SABIDO CONDUCIR POR EL FASCINANTE CAMINO DEL EJERCICIO DE DERECHO, COMPARTIENDO LA EXPERIENCIA ENRIQUECEDORA DE SER UNA ABOGADA AL SERVICIO DEL ESTADO.

## **A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

POR EL ESPACIO QUE ME BRINDO.

# **“LOS CONSEJOS DE CUENCA EN MATERIA HIDRÁULICA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.**

## **INDICE**

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

### **CAPÍTULO PRIMERO**

#### **ALGUNOS CONCEPTOS INHERENTES DEL TEMA.**

<b>1.1.- Marco Conceptual de Referencia.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2.-El Ciclo Hidrológico del Agua .....</b>	<b>11</b>
<b>1.3.- La Cuenca hidrológica para la gestión integral del agua .....</b>	<b>13</b>
<b>1.4.- La gobernabilidad del Agua. ....</b>	<b>17</b>
<b>1.5.- Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006.....</b>	<b>19</b>
<b>1.6.- Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2001-2006).....</b>	<b>25</b>
<b>1.7.- Principios de política hídrica.....</b>	<b>26</b>
<b>1.8.- Programa Nacional Hidráulico.....</b>	<b>28</b>
<b>1.9.- Proceso de Programación Hidráulica en México.....</b>	<b>32</b>
<b>1.10.- Etapas del proceso de elaboración del Programa Nacional Hidráulico.....</b>	<b>33</b>
<b>1.11.- El proceso de participación social.....</b>	<b>34</b>

### **CAPITULO SEGUNDO**

#### **RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS AGUAS NACIONALES.**

<b>2.1.- Marco Constitucional del régimen de las Aguas Nacionales. ....</b>	<b>36</b>
<b>2.2.- Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional del Agua.....</b>	<b>53</b>
<b>2.3.- Formas de Organización Administrativa de la Administración Pública Federal.. ....</b>	<b>56</b>
<b>2.4.- Centralización administrativa.....</b>	<b>57</b>
<b>2.5.-Desconcentración administrativa .....</b>	<b>59</b>

a) Desconcentración administrativa vertical.....	61
b) Desconcentración administrativa regional .....	61
c) Desconcentración administrativa horizontal.....	61
<b>2.6.-</b> Descentralización administrativa y Paraestatal.....	62
<b>2.7.-</b> Empresas de Participación Estatal. Las Sociedades de Crédito.....	67
<b>2.8.-</b> El Fideicomiso Público.....	71

## **CAPITULO TERCERO**

### **INCONSISTENCIAS LEGALES DEL “DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES”.**

<b>3.1.-</b> Antecedentes del Proceso Legislativo.....	75
<b>3.2.-</b> Modificaciones Sustantivas de la Reforma a la Ley de Aguas Nacionales .....	76
<b>3.3.-</b> Marco legal de los Consejos de Cuenca en México.....	85
<b>3.4.-</b> Concepto.....	86
<b>3.5.-</b> Integración de los Consejos de Cuenca.....	89
<b>3.6.-</b> Órganos Auxiliares de los Consejos de Cuenca.....	94
<b>A)</b> Asamblea General de Usuarios.....	94
<b>B)</b> Comité Directivo.....	96
<b>C)</b> Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca.....	96
<b>D)</b> Gerencia Operativa .....	97
<b>3.7.-</b> Funciones de los Consejos de Cuenca.....	97
<b>3.8.-</b> Territorio y Jerarquía de Comisiones y Comités de Cuenca y Acuífero.....	101

## **CAPITULO CUARTO**

### **REGLAMENTOS Y DECRETOS PARA LA EXTRACCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE AGUAS NACIONALES.**

<b>4.1.-</b> Concepto de Reglamento.....	106
<b>4.2.-</b> Diferencias entre Ley y Reglamento.....	107
<b>4.3.-</b> Requisitos que deben cumplirse para la expedición de Decretos para la reglamentación para la extracción, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales. ....	119
<b>4.4.-</b> Concepto de Decretos de Veda.....	120
<b>4.5.-</b> Requisitos que deben contener los Decretos de Veda.....	130
<b>4.6.-</b> Concepto de Declaratorias de Reserva de Aguas Nacionales.....	132
<b>4.7.-</b> Requisitos que deben contener para la expedición de Declaratorias de Reserva de Aguas Nacionales.....	134

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **“REGLAS GENERALES PARA LA INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE CUENCA”.**

<b>5.1.-</b> Propuesta para la integración de las reglas de organización y funcionamiento de los consejos de cuenca.....	140
<b>5.2.-</b> Procedimiento para la elección, designación y remoción de las vocalías del Consejo de Cuenca.....	142
<b>5.3.-</b> Designación de representantes del Gobierno Federal..	143
<b>5.4.-</b> Designación de Representantes del Gobierno Estatal.....	143
<b>5.5.-</b> Designación de Representantes del Gobierno Municipal.....	143

<b>5.6.-</b> Designación de representantes de los usuarios de los distintos usos del agua dentro de la circunscripción territorial del Consejo de Cuenca. ....	144
<b>5.7.-</b> Facultades y obligaciones de los integrantes del Consejo de Cuenca.....	145
<b>5.8.-</b> Vocales y representantes de los usuarios.....	146
<b>5.9.-</b> Formalidades legales de las sesiones del Consejo de Cuenca .....	148
<b>5.10.-</b> Procedimiento para los acuerdos del Consejo de Cuenca.....	149
<b>5.11.-</b> Organismos para el Funcionamiento del Consejo de Cuenca.....	150
<b>5.12.-</b> Propuesta para la acreditación de las organizaciones de usuarios y de los usuarios individuales.....	157
<b>5.13.-</b> Perspectiva de los Consejos de Cuenca.....	158
<b>CONCLUSIONES</b> .....	163
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	171

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo contribuir al conocimiento de la Ciencia del Derecho en materia de Aguas Nacionales, y sus bienes públicos inherentes, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, el propósito es analizar desde el punto de vista jurídico el proceso de participación social y de los tres ordenes de gobierno, en la toma de decisión dentro de la cuenca o región hidrológica de que se trate para la mejor administración de las aguas nacionales a través de figura denominada Consejos de Cuenca.

La tesis, consta de cuatro capítulos, el primero refiere algunos conceptos inherentes al tema de Consejos de Cuenca, desarrolla dentro del marco conceptual los temas de la naturaleza del agua, el ciclo hidrológico el concepto de cuenca hidrológica para la gestión integral del agua, la gobernabilidad del agua, el proceso de planeación hidráulica en México y la participación social a través de los Consejos de Cuenca en el proceso de planeación regional.

El segundo capítulo establece el régimen jurídico de las aguas nacionales, partiendo del análisis jurídico de los principios constitucionales, que regulan las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes.

En dicho capítulo, también se analiza el Decreto de reforma a la ley de Aguas Nacionales, publicado el 29 de Abril de 2004, en el Diario Oficial de la Federación.

Con motivo de la entrada en vigor de dicha reforma el legislador federal ha dispuesto una serie de imperativos legales que fortalecen la descentralización desde el punto de vista del ejercicio de atribuciones de carácter sustantivo, asimismo se fortalece la participación social a través de los Consejos de Cuenca en la toma de decisiones dentro de la cuenca o región hidrológica de que se trate.

Se ha dotado a los Consejos de Cuenca, de una nueva estructura administrativa para su integración y funcionamiento y se les ha asignado nuevas funciones, que pretenden garantizar una participación social mayor y directa en la gestión integral de los recursos hídricos.

El capítulo tercero del presente trabajo de investigación propone las directrices y lineamientos jurídicos que desde mi concepto deberán observar los Consejos de Cuenca en la elaboración de las Reglas de Operación y Funcionamiento, que al efecto se deberán de expedir por cada Consejo de Cuenca, atendiendo a la realidad y a las circunstancias sociales, políticas e hídricas de cada una de las grandes cuencas hidrológicas que conforman los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente el capítulo cuarto pretende esbozar la perspectivas de los Consejos y sus Organizaciones Auxiliares, desde el punto de vista económico, político y social dentro del proceso de la gestión integrada de los recursos hídricos en el país.

En esta tesitura, considero importante profundizar en el conocimiento de temas relacionados con el agua y sus gestión pública que hoy en día han ido adquiriendo una relevancia creciente.

Lo anterior es así, en virtud de que conforme la relación demanda disponibilidad, se ha ido acercando a valores de escasez en muchas

regiones del mundo, la sociedad empieza a cobrar conciencia respecto a la verdadera dimensión del agua como elemento indispensable para la vida y los procesos de desarrollo, también comienzan a cambiar los paradigmas imperantes en la gestión del agua.

En México, por su clima y por sus características geográficas, económicas, sociales y demográficas, enfrenta problemas para satisfacer las necesidades hídricas y desarrollar sus potencialidades. Las regiones del centro norte del país son áridas o semiáridas y en ellas la escasez y los períodos de sequía son mayores pero son territorios en donde se asienta una parte mayoritaria de la producción, en la región sureste tienen una mayor disponibilidad del recurso por las precipitaciones pluviales y por ende se concentra ahí los mayores escurrimientos y disponibilidades de agua pero cuentan con una menor densidad demográfica y menor desarrollo industrial.

La contaminación y la escasa disponibilidad del agua han originado en la población de la mayor parte del mundo, serios problemas de salud que limitan el crecimiento económico, estos fenómenos están asociados principalmente a la contaminación, a la inadecuada distribución del agua, a la dispendiosa utilización del recurso y a la falta de medidas para el ordenamiento y cuidado del mismo.

El aprovechamiento y la gestión del agua deben apoyarse en la participación de los usuarios y de la sociedad al nivel de las cuencas hidrográficas.

Sin agua la vida no existe, sin embargo, siendo un recurso natural vital, los seres humanos parece que se empeñan en degradarlo y usarlo ineficazmente, el agua se encuentra desigualmente distribuida en el territorio y el ciclo que la produce es irregular en el tiempo.

La gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, ha sido declarado por el Ejecutivo Federal como prioritario y de seguridad nacional.

En este orden de ideas, el presente trabajo de investigación pretende contribuir al estudio de la Ciencia del Derecho en materia de Aguas Nacionales y sus bienes públicos inherentes.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **ALGUNOS CONCEPTOS INHERENTES DEL TEMA.**

#### **1.1.- Marco Conceptual de referencia.**

El desarrollo de los pueblos ha estado estrechamente vinculado con el agua, ya que es un factor importante para la vida y el desarrollo de los centros urbanos y agropecuarios.

Cuando el crecimiento urbano supera la disponibilidad del agua local o cercana, se alteran los usos del agua, la empleada en riego se cambia a la industria o a las ciudades, o bien, resulta obligado importarla de otras cuencas, a distancias considerables y con altos costos económicos y a veces sociales, como sucede en el caso del Distrito Federal, el cual tiene que ser abastecido a través de diversos macrocircuitos como el del Sistema Cutzamala, por señalar un ejemplo.

Esta situación impacta el proceso de desarrollo, genera conflictos y obliga a nuevas formas regionales y locales de planeación y gestión del recurso no siempre dentro del marco de desarrollo sustentable.

Dentro de este contexto, la presencia del agua en la naturaleza, en cantidad y calidad suficiente, es imprescindible para mantener el equilibrio de todos los ecosistemas, la salud y el desarrollo económico.

“El agua es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Conclusiones de la Conferencia Internacional sobre el Agua y Medio Ambiente: Cuestiones de Desarrollo para el Siglo XXI, celebrada en Dublín, Irlanda en 1992.

Los temas relacionados con el agua y sus gestión pública han ido adquiriendo una relevancia creciente durante las últimas décadas, conforme la relación demanda disponibilidad se ha ido acercando a valores de escasez en muchas regiones del mundo, la sociedad empieza a cobrar conciencia respecto a la verdadera dimensión del agua como elemento indispensable para la vida y los procesos de desarrollo.

El agua es un recurso renovable, del que se dispone por medio del ciclo hidrológico del sistema atmosférico/oceánico/terrestre.

A diferencia de los recursos no renovables como el carbón o el petróleo, la cantidad de agua disponible para su uso en una cuenca no se ve necesariamente alterada por descargas previas de agua en esa cuenca.

“No todas las aguas naturales son renovables, y existen algunas que siendo renovables, pueden convertirse en no revocables debido a la acción del hombre”.

“Algunas cuencas subterráneas y lagos, por ejemplo, tienen tasas extremadamente lentas de recarga y afluencia, por lo que el agua extraída de esas cuencas si es superior a sus tasa natural de recarga reduce el volumen total disponible, y por lo tanto es no renovable y agotable”.

“De manera semejante, la contaminación del agua subterránea puede convertir un recurso renovable en uno no renovable”.<sup>2</sup>

---

En el IV Foro Mundial del Agua, celebrado en la Ciudad de México en marzo de 2006, dentro de las conclusiones del foro, se encuentra el reconocimiento al agua como un recurso finito, vulnerable, fácilmente contaminable, con un valor social, económico y ambiental.

<sup>2</sup> Dr. Felipe Ignacio Arreguin, Subdirector General Técnico, de la Comisión Nacional del Agua, Foro Regional del Consejo de Cuenca Lerma Chapala, agosto de 2006.

El Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, ha arrojado datos que ameritan un momento de reflexión de la humanidad y son los siguientes:

“El agua dulce en el mundo es un recurso escaso y desigualmente distribuido, el 97.5% del agua en la tierra se encuentra en los océanos y mares de agua salada, únicamente el restante 2.5% es agua dulce”.

“Del total de agua dulce en el mundo, el 69% se concentra en los polos y en la cumbres de las montañas y se encuentra en estado sólido”.

“El 30% del agua dulce mundial se encuentra en la humedad del suelo y en los acuíferos profundos, solo el 1% del agua dulce en el mundo escurre por las cuencas hidrográficas en forma de arroyos, ríos y se deposita en lagos, lagunas y en otros cuerpos superficiales de agua que se reponen a través del ciclo hidrológico”.

“Los humanos han manipulado los recursos hidráulicos desde los inicios de la civilización. Las comunidades agrícolas primitivas se desarrollaron en los sitios donde podían cultivar gracias a las lluvias y a los ríos”.

“Los canales de irrigación mejoraron la producción y la confiabilidad de los cultivos. Los esfuerzos de ingeniería cada vez más complejos para traer el agua para abastecer a las poblaciones”.

“Durante la revolución industrial y la explosión demográfica de los siglos 19 y 20, las necesidades de agua crecieron exponencialmente. Para satisfacer esas necesidades, los ingenieros construyeron decenas de miles de

proyectos masivos para controlar las inundaciones, para proteger los suministros de agua limpia y para suministrar agua para irrigación o la energía hidroeléctrica”.

“Los sistemas de alcantarillado mejorados ayudaron a eliminar el cólera, la tifoidea y otras enfermedades de origen hídrico”.

“Sin embargo, a pesar de nuestro progreso, la mitad de la población mundial no recibe el nivel de los servicios hidráulicos que existían en muchas de las ciudades de la antigua Grecia y Roma”.

“A nivel mundial, mas de mil millones de personas no tiene acceso al agua potable limpia, casi 2.5 millones de personas no cuentan con servicios sanitarios adecuados. Las enfermedades de origen hídrico matan a cerca de veinte mil niños cada día y los últimos datos indican que estamos lejos de resolver estos problemas”.

“Los efectos de nuestras políticas hidráulicas, van más allá de los riegos para la salud de los humanos, decenas de millones de personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares para dejar lugar a las nuevas presas. Mas de 20 por ciento de todas las especies de peces de agua dulce están amenazadas o en peligro debido a que las descargas de agua y las presas han destruido los ecosistemas de las corriente de los ríos en donde viven”.

“Algunas prácticas de riego degradan la calidad del suelo y reducen la productividad agrícola, los acuíferos subterráneos están siendo bombeados con más rapidez de lo que se llena en forma natural”.

“El crecimiento demográfico en todo el mundo en desarrollo incrementa las

presiones sobre los limitados recursos hidráulicos. La mayoría de los organismos que trabajan en los problemas del Agua, desde las Naciones Unidas a los Organismos no gubernamentales, etc. predicen que el número de personas que enfrentan escasez de agua aumentará en el futuro, a pesar de los esfuerzos por satisfacer las necesidades humanas y probablemente las próximas guerras serán por el agua”.<sup>3</sup>

En México, el panorama nacional con respecto al agua también es desalentador y es el siguiente:

“La población, la actividad económica y las mayores tasas de crecimiento se concentran en el centro, norte y noroeste del país, donde la disponibilidad del agua alcanza valores internacionalmente considerados como peligrosamente bajos”.<sup>4</sup>

Esta situación comienza a generar problemas de suministro, sobre todo en periodos de sequía.

“En materia de aguas superficiales, el escurrimiento natural promedio anual en el país es de 397 mil millones de m<sup>3</sup>, y la infraestructura hidráulica actual proporciona una capacidad de almacenamiento del orden de 150 mil millones de m<sup>3</sup>, se estima que en el país se aprovechan 44 mil millones de m<sup>3</sup>”.

“En materia de aguas subterráneas la recarga de los acuíferos se estima del orden de 75 mil millones de m<sup>3</sup> al año, de los cuales se aprovechan 28 mil millones de m<sup>3</sup>/anuales”.

---

<sup>3</sup> Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo.

<sup>4</sup> El Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas, consideran que una disponibilidad natural de menos de 1000 m<sup>3</sup>/ año, indica una gran escasez de agua.

“En el balance nacional de agua, refleja que la extracción es mayor que el volumen renovable, es decir se extrae un volumen mayor que aquél que la naturaleza genera, sin embargo, este balance global no revela la crítica situación que prevalece en las regiones áridas, donde el balance es negativo y se está minando el almacenamiento subterráneo para poder satisfacer las demandas ciudadanas, tal es el caso de los estados del norte como Hermosillo, mientras que en las porciones mas lluviosas del país, tiene un menor desarrollo, fluyen importantes cantidades de agua sin aprovechamiento y se desperdicia como Tabasco y Chiapas”.

“La mayoría de los cuerpos de agua superficial del país reciben descargas de aguas residuales sin tratamiento, ya sea de tipo doméstico, industrial, agrícola o pecuario, lo que ha generado serios problemas de contaminación a nivel nacional en los cuerpos receptos del agua”<sup>5</sup>.

En virtud de las consideraciones expuestas con anterioridad, en los últimos años la forma en la que consideramos al agua ha empezado a cambiar, las políticas públicas en el manejo del agua, han tenido que cambiar de paradigma, el reto consiste en utilizar el agua que tenemos de manera más eficiente procurando su reúso y recirculación, por ende la importancia de estudiar el tema del agua a profundidad, en este sentido, el agua es un tema particularmente delicado, como fuente de vida, su disponibilidad condiciona al desarrollo de un país, por ello, su manejo y preservación han sido declarado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, como un asuntos estratégico de seguridad nacional, es importante resaltar que no podemos enfrentar con éxito el reto que representa el manejo eficiente del agua, sin

---

<sup>5</sup> Programa Nacional Hidráulico, Primera Edición, Comisión Nacional del Agua página 10.

una sociedad más informada, comprometida y participativa con el cuidado del agua y nuestro entorno ambiental.

## **1.2.- EL CICLO HIDROLÓGICO.**

“El ciclo hidrológico, inicia cuando el sol provoca la evaporación constante del agua que pasa a la atmósfera para volver a la tierra en forma de lluvia, nieve o granizo, parte de esa precipitación se evapora rápidamente y vuelve otra vez a la atmósfera, otra parte del agua que se precipita periódicamente fluye a través de la superficie de las cuencas formando arroyos y ríos para iniciar su viaje de retorno al mar, en su tránsito forma lagos y lagunas o se deposita en almacenamientos artificiales formados por represas y diques”.

“Otra parte del agua, es la que llega a la superficie terrestre en forma de lluvia, se deposita en el suelo donde se convierte en humedad o en almacenamientos subterráneos denominados acuíferos” .<sup>6</sup>

“El agua es un recurso renovable que se encuentra determinado por los ciclos hidrológicos, cada ciclo se completa de forma diferente, de acuerdo a las regiones, habiendo ciclos en donde la capacidad de renovación se da en forma más rápida que en otros, en los cuales el ciclo tendrá más tiempo en completarse pudiendo tardar hasta millones de años”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Comentarios realizados por el Ing. Alfredo Mora Magaña, Gerente Regional Golfo Norte de la Comisión Nacional del Agua. Julio de 2005.

<sup>7</sup> Comentario realizado por el Ing. Roberto Aurelio Sención Aceves, quien se desempeña como Subgerente de Evaluación y Modelación Hidrológica en la Gerencia de Aguas Superficiales e Ingeniería de Ríos, de la Comisión Nacional del Agua, agosto de 2005.

## CICLO HIDROLÓGICO



UNAM - "ESPECIALIZACIÓN EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES" - ALFREDO MORA MAGAÑA

8

“En condiciones normales, las aguas subterráneas se abren camino gradualmente hacia la superficie y brotan en forma de manantiales para volver a unirse a las aguas superficiales y engrosar los caudales de los ríos”.

“Las plantas y la vegetación incorporan en sus tejidos parte de la humedad del suelo y de las aguas subterráneas y luego, una parte se desprende de ellas por transpiración para pasar a integrarse nuevamente a la atmósfera. Este es un ciclo natural que se repite intermitentemente”.

“En el ciclo hidrológico, sus características y su comportamiento son objeto de estudio y seguimiento, pero aún es difícil predecirlo con exactitud. La variabilidad y aleatoriedad del ciclo hidrológico son determinantes de la

---

<sup>8</sup> Ing. Alfredo Mora Magaña, Gerente Regional Golfo Norte, de la Comisión Nacional del Agua, “Especialización en materia de Aguas Nacionales, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México.

disponibilidad de las aguas superficiales y la recarga de los acuíferos”.<sup>9</sup>

Por eso, resulta indispensable el establecimiento de reglas para su distribución entre usos y usuarios del agua a fin de abatir los efectos de las sequías que algunos estados enfrentan, igualmente es importante prevenir y disminuir los riesgos provocados por los fenómenos hidrometeorológicos en las temporadas de lluvia, tales como tormentas, ciclones y huracanes que dan origen a inundaciones y deslaves.

### **1.3.- LA CUENCA HIDROLÓGICA COMO TERRITORIO PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA.**

“El agua es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente”<sup>10</sup>.

“La cuenca hidrológica es la unidad geográfica en la que ocurren las fases del ciclo hidrológico y por lo tanto es la unidad básica de gestión del agua”.<sup>11</sup>

“La cuenca sea en forma independiente o interconectada con otras, es reconocida como la unidad territorial más adecuada para la gestión integrada de los recursos hídricos”.<sup>12</sup>

La validez de usar el espacio conformado por una cuenca, o cuencas interconectadas, como territorio base para la gestión integrada del agua, ha

---

<sup>9</sup> Ing. Alfredo Mora Magaña, Gerente Regional Golfo Norte, de la Comisión Nacional del Agua, Conferencia del Ciclo Hidrológico, marzo de 2000.

<sup>10</sup> Conclusiones de la Conferencia Internacional sobre el Agua y Medio Ambiente: Cuestiones de Desarrollo para el Siglo XXI, celebrada en Dublín, Irlanda en 1992.

<sup>11</sup> Programa Nacional Hidráulico 2001-2006.

<sup>12</sup> Memorias del Foro; Agua para las Américas en el siglo XXI, Colegio de México y Comisión Nacional del Agua, México 2003, pág. 105

Conclusiones del IV Foro Mundial del Agua, celebrado en la Ciudad de México, en marzo de 2006.

sido enfatizada y recomendada en todas las grandes conferencias internacionales sobre los recursos hidráulicos (CEPAL, 1998), así, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar de Plata, Argentina, marzo de 1997), en donde se recomendó que los países deberían considerar, como cuestión prioritaria el establecimiento y fortalecimiento de direcciones de cuencas fluviales, con miras a lograr una planificación y ordenación de las cuencas mas eficiente e integradas respecto de todos los usos del agua.

En México, se ha reconocido este criterio internacional para la administración de los recursos hídricos del país, es por ello que el legislador federal ha puntualizado en el artículo 3 fracción XVI, de la ley de Aguas Nacionales, lo siguiente:

**“Artículo 3.-** Para efectos de la Ley se entiende:

XVI.- La Cuenca Hidrológica, es la Unidad del territorio, diferenciada de otras unidades, normalmente delimitada por una parte aguas o divisoria de las aguas- aquella línea poligonal formada por los puntos de mayor elevación en dicha unidad- en donde ocurre el agua en distintas formas, y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red hidrográfica de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aún sin que desemboquen en el mar. En dicho espacio delimitado por una diversidad topográfica, coexisten los recursos agua, suelo, flora, otros recursos naturales relacionados con estos y el medio ambiente. La cuenca hidrológica conjuntamente con los acuíferos, constituyen la unidad de gestión de los recursos hídricos. La cuenca hidrológica está a su vez integrada por subcuencas y éstas últimas están integradas por micro cuencas”.

En esta tesitura, el legislador federal en la ley de la materia, ha reconocido e incorporado, el principio de que la cuenca hidrológica, es la unidad del territorio, básica para la administración de los recursos naturales, y establece que estará integrada por subcuencas y microcuencas, y constituye la unidad básica para la gestión del agua.

En las cuencas hidrológicas, ocurre el agua en distintas formas y se almacena o fluye hasta algún punto de salida, las cuencas además de ser los territorios donde se verifica el ciclo hidrológico, son espacios geográficos donde coexisten los recursos naturales y se asientan los grupos y comunidades que comparten identidades, tradicionales y culturales y donde socializan los seres humanos.

La República Mexicana, está formada por múltiples cuencas, algunas de las más importantes son; Lerma, Santiago, Balsas, Bravo, Pánuco, Papaloapan, Coatzacoalcos, Grijalva, Usumacinta, Mayo, Yaqui y otros de menor tamaño.

La Comisión Nacional del Agua, dividió el territorio nacional, en 13 grandes cuencas o regiones hidrológico administrativas.

Dichas regiones hidrológico administrativas son las siguientes:

- I. Península de Baja California
- II. Noroeste
- III. Pacífico Norte
- IV. Balsas
- V. Pacífico Sur
- VI. Frontera Norte
- VII.

- VIII. Cuencas Centrales del Norte
- IX. Lerma Santiago Pacífico
- X. Golfo Norte
- XI. Golfo Centro
- XII. Frontera Sur
- XIII. Península de Yucatán
- XIV. Valle de México.<sup>13</sup>



14

En este orden de ideas, la gestión del agua debe hacerse atendiendo a la cuenca hidrológica y a sus tres niveles de cuenca; la macro cuencas que corresponden a grandes sistemas hidrológicos, las subcuencas o cuencas de segundo orden y un tercer nivel que puede denominarse de micro cuencas, ya que son estos tres niveles los territorios más apropiados para conducir los proceso de manejo, aprovechamiento, planeación y

<sup>13</sup> Diario Oficial de la Federación de 18 de mayo de 1998, se publicó el número, lugar y circunscripción territorial de cada una de las 13 cuencas o regiones hidrológicas administrativas, para la mejor administración de las aguas nacionales.

<sup>14</sup> Comisión Nacional del Agua, Subdirección General Jurídica, ubicación de las 13 regiones hidrológico administrativas.

administración del agua y en su sentido mas amplio, como el territorio más idóneo para llevar a cabo la gestión integral de los recursos hídricos.

#### **1.4.- LA GOBERNALIDAD DEL AGUA.**

“Se empieza a hablar de gobernabilidad cuando aparecen situaciones en las que las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad no son capaces de cumplir la misión que parecen tener encomendada”<sup>15</sup>.

“La gobernabilidad es la capacidad de gobierno, que se convierte en el objeto de reflexión en el momento en que se manifiestan los límites de una acción de gobierno”<sup>16</sup>.

En esta tesitura, y a fin de situar el tema del agua dentro del contexto de la gobernabilidad, podemos referirla a los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que se establecen para desarrollar y manejar los recursos hídricos y el suministro de agua.

En el Segundo Foro Mundial del Agua, en la Haya, se estableció que la crisis del agua, es a menudo una crisis de gobernabilidad, la gobernabilidad del agua es tema crucial para avanzar hacia la gestión integrada del agua, que contribuya al crecimiento económico, al bienestar social y a la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

“Lograr un eficiente sistema de gobernabilidad del agua significa una interacción entre políticas, leyes, regulaciones, instituciones, sociedad civil y usuarios organizados en el manejo del agua”.

---

<sup>15</sup> D. Bell, La estructura –Lógica de la democracia, en ensayos civiles, 1976, pagina 219-256.

<sup>16</sup> R. Dahrenfort, 1980, pagina 394.

“El concepto de gobernabilidad aplicado al agua, se refiere a la capacidad social de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos. En dicha definición se incluye la capacidad de diseño de políticas públicas que sean socialmente aceptadas, orientadas al desarrollo sustentable del recurso hídrico, y de hacer efectiva su implementación por los diferentes actores involucrados dentro de la cuenca”.<sup>17</sup>

En virtud de las consideraciones expuestas, creo que los Consejos de Cuenca, constituidos como Órganos Colegiados de integración mixta, son instancias de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre la Comisión Nacional del Agua, incluyendo al Organismo de Cuenca, que corresponda y a las dependencias y entidades de las instancias federales, estatales y municipales, así como a los representantes de los usuarios de los distintos usos del agua dentro de la cuenca hidrológica, constituyen un paso importante para alcanzar la gobernabilidad en la administración de los recursos hídricos.

El nivel de gobernabilidad de una sociedad en relación con la gestión del agua, se ve determinada, entre otras, por las siguientes consideraciones:

- El grado de acuerdo social (implícito o explícito) respecto de la naturaleza de la relación agua-sociedad.
- La existencia de consensos sobre las bases de las políticas públicas que expresan dicha relación.
- La disponibilidad de sistemas de gestión que posibiliten efectivamente, en un marco de sustentabilidad, la implementación de las políticas.

---

<sup>17</sup> Memorias, del Foro; Agua para las Américas en el siglo XXI, Colegio de México y Comisión Nacional del Agua, México 2003, página 105.

La gobernabilidad desde mi concepto, implica que la sociedad necesita no sólo estar informada y consiente del estado que guardan los recursos hídricos, de la disponibilidad, de los efectos adversos de la contaminación, sino participar con capacidad de respuesta, y asumir decisiones, compromisos y tareas específicas, dentro de la administración de los recursos hídricos, por ello la necesidad de fortalecer a los Consejos de Cuenca, como verdaderas instancias de participación social en la toma de decisiones referentes a los recursos hídricos, el desarrollo y el medio ambiente, el aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un la participación de los usuarios con capacidad de respuesta y toma de decisiones y compromisos en torno al manejo del agua.

#### **1.5.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.**

El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

**“ARTÍCULO 26.-**

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución”.

Conforme al artículo 26 Constitucional, el Constituyente Federal ha dispuesto que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, por lo que habrá un Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Mediante la participación de los diversos sectores sociales la planeación recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

El Ejecutivo Federal, establecerá los procedimientos de participación y consulta popular del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Conforme al artículo 2 de la Ley de Planeación, el legislador federal ha dispuesto que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social”. 18

Para los efectos de la Ley de Planeación y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3, de dicho ordenamiento, se entiende por “planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos

---

<sup>18</sup> Principios en los que se sustenta el sistema Nacional de Planeación Democrática, artículo 2 Ley de Planeación, página 22.

naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”.

“Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”.

Asimismo, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 del ordenamiento legal en cita “El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo”.

“El Plan Nacional de Desarrollo, precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática”.

“El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados”.

“Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se

aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor”.

Ahora bien, conforme al artículo 23 de la Ley de Planeación, señala que “los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate...”.

En concordancia con lo anterior, el artículo 24 de la Ley de Planeación, establece que los “programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento”.

Por su parte el artículo 25 de la ley en cita, establece que “los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa”.

Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Conforme al artículo 27 del ordenamiento legal aludido, establece que “para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las

actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable”.

En virtud de lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, constituye el instrumento base de planeación del Ejecutivo Federal, con un horizonte de seis años, y presenta los principios, objetivos y estrategias que orientarán las acciones en los próximos años.

Es el instrumento rector de toda la acción de la Administración Pública Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo, da origen a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, en los cuales se especifican, los objetivos, las metas, las estrategias y las políticas a implementar en los próximos años.

#### **1.6.- PROGRAMA NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES 2001-2006.**

El Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, es un programa de carácter Institucional, que se desprende del Plan Nacional del Desarrollo, dicho programa, representa el marco que establece los principios bajo los cuales se han diseñado las estrategias correspondientes al sector hidráulico, mismas que podemos resumir de la siguiente forma:

- Lograr sectores productivos, competitivos y ambientales sustentables.

- Garantizar la conservación de la biodiversidad del país.
- Detener y revertir la contaminación del agua, aire y suelo.
- Detener y revertir la deforestación y la erosión del suelo.<sup>19</sup>

### **1.7.- PRINCIPIOS DE POLÍTICA HÍDRICA.**

“El reconocimiento del agua como un asunto estratégico y de seguridad nacional, como un bien del dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad”.

“La gestión del agua debe hacerse en forma integrada, es decir la política hídrica nacional debe atender al uso múltiple y sustentable de las aguas y la interrelación que existe entre los recursos hídricos con el aire, el suelo, flora, fauna, otros recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas que son vitales para el agua”.

“La gestión de los recursos hídricos se llevará a cabo en forma descentralizada e integrada privilegiando la acción directa y las decisiones por parte de los actores locales y por cuenca hidrológica”

“Los usos del agua en las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos y los trasvases entre cuencas, deben ser regulados por el Estado”.

“El Ejecutivo Federal se asegurará que las concesiones y asignaciones de agua estén fundamentadas en la disponibilidad efectiva del recurso en las regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas que correspondan”.

---

<sup>19</sup> Programa Nacional de Medio Ambiente 200-2006.

“El Ejecutivo Federal fomentará la solidaridad en materia de agua entre los estados, Distrito Federal, municipios, entre usuarios y entre organizaciones de la sociedad, en las distintas porciones de las cuencas, subcuencas y microcuencas, con el concurso de Consejos y Organismos de Cuenca”.

“Otro principio importantísimo dentro de la política hídrica, es el referente al reconocimiento del agua tiene un valor económico, que proporciona servicios ambientales que deben reconocerse, cuantificarse y pagarse, es decir, la gestión del agua debe generar recursos económicos y financieros necesarios para realizar sus tareas inherentes bajo el principio de que "el agua paga el agua".

“Los usuarios del agua deben pagar por su explotación, uso o aprovechamiento bajo el principio de "usuario - pagador" de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de Derechos”.

“La participación informada y responsable de la sociedad, es la base para la mejor gestión de los recursos hídricos”.

“La cultura del agua construida a partir de los anteriores principios de política hídrica, así como con las tesis derivadas de los procesos de desarrollo social y económico”.

“El uso doméstico y el uso público urbano tendrán preferencia en relación con cualesquier otro uso”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Principios que sustentan la política hídrica nacional, contenidos en el artículo 14 BIS 6, de la Ley de Aguas Nacionales, página 41.

En este orden de ideas, los principios de política hídrica nacional señalados, son fundamentales para la programación nacional hídrica y por región hidrológica, dichos principios atienden al reconocimiento del agua como un bien del dominio público, que al ser finito y necesario para la vida y el desarrollo de un pueblo, ha sido declarado estratégico y de seguridad nacional, por ende su reconocimiento desde el punto de vista social, económico y ambiental.

Asimismo, el legislador federal, ha señalado que la gestión del agua debe hacerse por cuenca y región hidrológica, atendiendo al uso múltiple y sustentable, es decir, la administración del recurso se hace por cuenca, atendiendo al uso múltiple, promoviendo su reuso y recirculación y procurando que el uso público urbano, sea prioritario con respecto a otros usos como el agrícola, industrial, etc.

La participación social es fundamental para la mejor gestión de los recursos hídricos, por ello necesitamos a una sociedad informada y con una participación activa.

El reuso y la recirculación del recurso, son fundamentales para mejorar el aprovechamiento sustentable del recurso.

### **1.8.- PROGRAMA NACIONAL HIDRÁULICO.**

Se sustenta en los principios rectores de la planeación democrática establecidos en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo, así como a los imperativos de la Ley de Aguas Nacionales.

Ahora bien, para llevar a cabo esta tarea, la Comisión Nacional del Agua, se apoyará en los principios de política hídrica nacional, señalados en el punto que antecede.

Por lo anterior, y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley de Aguas Nacionales, en la formulación, implantación y evaluación de la planificación y programación hídrica el Ejecutivo Federal, deberá de observar para la elaboración del Programa Nacional Hidráulico los principios que establece la Ley de Planeación, así como aquéllos que sustentan la política hídrica nacional, se incluirá dentro del proceso de planeación hídrica, los Programas Hídricos para cada una de las cuencas hidrológicas o grupos de cuencas hidrológicas en que se constituyan Organismos de Cuenca y operen Consejos de Cuenca.

También se incluirá, en el Programa Nacional Hidráulico, la programación hídrica por cuencas y regiones hidrológicas; los subprogramas específicos, regionales, de cuencas hidrológicas, estatales y sectoriales que permitan atender problemas de escasez o contaminación del agua, ordenar el manejo de cuencas y acuíferos, o corregir la sobreexplotación de aguas superficiales y subterráneas.

Dichos subprogramas, comprenderán el uso de instrumentos para atender los conflictos por la explotación, uso, aprovechamiento y conservación del agua en cantidad y calidad, la problemática de concesión, asignación y transmisión de derechos de uso de agua en general para la explotación, uso, y aprovechamiento del agua, incluyendo su reúso, así como el control, preservación y restauración de la misma; la formulación y actualización del inventario de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, así como el de los usos del agua, incluyendo el Registro Público de Derechos de Agua y de la infraestructura para su aprovechamiento y control.

En el programa hidráulico, también se incluirán las estrategias y políticas para la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua y para su conservación, los mecanismos de consulta, concertación, participación que permitan la concurrencia de los usuarios del agua y de sus organizaciones.

La programación hídrica, se elaborará considerando los instrumentos de política hídrica, en donde se reconozca el uso ambiental o de conservación ecológica, la cuota natural de renovación de las aguas, la sustentabilidad hidrológica de las cuencas hidrológicas y de ecosistemas vitales y contemplará la factibilidad de explotar las aguas del subsuelo en forma temporal o controlada.

La formulación, seguimiento, evaluación y modificación de la programación hídrica en los términos de la Ley de Planeación, se efectuará con el concurso de los Consejos de Cuenca, los que señalarán los mecanismos de consulta que aseguren la participación y corresponsabilidad en el desarrollo de actividades, de los usuarios y demás grupos sociales interesados.

La planificación y programación nacional hídrica y de las cuencas se sustentará en una red integrada por el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del Agua, a cargo de la Comisión Nacional del Agua y los Organismos de Cuenca.

En concordancia con lo anterior, el artículo 22 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, señala que conforme a lo dispuesto por la Ley de Aguas Nacionales, la Comisión organizará los trabajos necesarios para formular y poner en ejecución las acciones de corto, mediano y largo plazos que se integren dentro de la programación hidráulica, y para ello participarán las

distintas instancias de gobierno, los usuarios y en general los grupos sociales interesados, a través de los Consejos de Cuenca.

Por su parte, el artículo 23 de Reglamento, precisa que los objetivos nacionales, regionales y locales de la política hídrica, las prioridades para la explotación uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como para la conservación de su cantidad y calidad, son los instrumentos para la implantación de las acciones programadas, para lo cual tomarán en consideración lo siguiente:

“Los inventarios de las aguas nacionales y sus bienes inherentes, los de los usos del agua y los de la infraestructura hidráulica para su aprovechamiento y control”.

“Los estudios de cuenca y los balances hidráulicos que se realicen para la determinación de la disponibilidad del agua”.

“Los derechos existentes y registrados en el Registro Público de Derechos de Agua”.

“Las Declaratoria de Clasificación de los Cuerpos de Aguas Nacionales”.

“Las prioridades y posibles limitaciones temporales a los derechos existentes para enfrentar situaciones de emergencia, escasez extrema o sobreexplotación o reserva”.<sup>21</sup>

En este orden de ideas, se concluye que la planeación hidráulica, es de carácter obligatorio, la política hídrica nacional, debe atender al uso

---

<sup>21</sup> Objetivos Nacionales, Regionales y Locales de la Política Hídrica, mismos que se encuentran regulados a través del artículo 23 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, página 135.

múltiple y sustentable de las aguas y la interrelación que existe entre los recursos hídricos con el aire, el suelo, flora, fauna, otros recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas que son vitales para el agua.

Dicho proceso, se llevará a cabo en forma descentralizada e integrada privilegiando la acción directa y las decisiones por parte de los actores locales y por cuenca hidrológica, en dicho proceso, los Consejos de Cuenca participan en la implementación de la política hídrica del país.

### **1.9.- PROCESO DE PROGRAMACIÓN HIDRÁULICA EN MÉXICO.**

En la elaboración del Programa Nacional Hidráulico, se ha desarrollado un proceso que parte de los siguientes principios rectores:

“El desarrollo del país debe darse en un marco de sustentabilidad”.

“El agua es un recurso estratégico y de seguridad nacional”.

“La unidad básica para la administración del agua es la cuenca hidrológica, ya que es la forma natural de ocurrencia del ciclo hidrológico”.

“El manejo de los recursos naturales debe ser integrado”.

“Las decisiones se toman con la participación de los usuario al nivel local. en función de la problemática a resolver”.<sup>22</sup>

El proceso se realizó partiendo de la percepción local para integral a nivel nacional, es decir, se constituye de “abajo hacia arriba”.

El proceso contó con la participación de los usuarios, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en general a través de dos órganos de consulta:

---

<sup>22</sup> Programa Nacional Hidráulico, 2001-2006, Primera Edición, Comisión Nacional del Agua, página 33.

- a) Los Consejos de Cuenca y sus Organismos Auxiliares y;
- b) El Consejo Consultivo del Agua (constituido como Asociación Civil)

### **1.10.- ETAPAS DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL HDRÁULICO.**

#### **DIVISIÓN DEL PAÍS EN REGIONES HIDROLÓGICO ADMINISTRATIVAS.**

La planeación hidráulica, toma como unidades geográficas las 13 regiones hidrológicas que constituyen las regiones administrativas definidas por la Comisión Nacional del Agua, cada región esta formada por una o varias cuencas, de esa manera se garantiza que la cuenca hidrológica sea la base para la gestión del agua.<sup>23</sup>

“En la formulación del Programa Nacional Hidráulico, se elaboró un diagnóstico hidráulico por región, mismo que fue incluido en el Programa Nacional Hidráulico”.

“Mediante el diagnóstico Hidráulico, se obtuvo el balance hidráulico inicial para fines de planeación en cada Región, con base en los datos de consumo de los usuarios y la disponibilidad natural de agua”.

“En esta tesitura, a partir del conocimiento de la problemática en cada región, de las causas que la originan y los efectos que produce, se elaboraron los lineamientos estratégicos para el desarrollo hidráulico”.

---

<sup>23</sup> Se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de mayo de 1998, el número, lugar y circunscripción territorial de cada una de las 13 cuencas o regiones hidrológicas administrativas, para la mejor administración de las aguas nacionales.

### **1.11.- EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.**

“El proceso de planeación contó con una amplia participación de usuarios, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en general a través de los órganos de consulta principalmente, los Consejos de Cuenca y el Consejo Consultivo del Agua”.

Como se ha señalado en líneas anteriores, los Consejos de Cuenca son instancias de Coordinación y concertación entre los usuarios del agua y las tres instancias de gobierno que la propia ley de Aguas, establece para facilitar la conceptualización e implantación de las políticas y programas hidráulicos, cuenta con organizaciones auxiliares de carácter permanente o temporal.

“En la actualidad se encuentran instalados 25 Consejos de Cuenca, 6 Comisiones de Cuenca, 4 Comités de Cuenca y 47 Comités Técnicos de Aguas Subterráneas, también llamados (Cotas)”.

“El Consejo Consultivo del Agua, es un órgano autónomo nacional, integrado por la sociedad civil, que tiene como objetivos por una parte, apoyar el cambio estratégico necesario en el sector, y por otra parte dentro de su objeto promueve, una cultura del manejo y uso eficiente del agua en el país”.<sup>24</sup>

Asimismo, es importante destacar que en el proceso de planeación hidráulica también se realizaron 6 foros de consulta con expertos para analizar algunos temas de relevancia como los son:

---

<sup>24</sup> Programa Nacional Hidráulico, op. cit. página 18.

Crear una verdadera cultura del buen uso y preservación del agua entre la población, esquemas y acciones para incrementar la eficiencia técnica de los Distritos de Riego, esquemas e incentivos para tratar las aguas residuales e impulsar el intercambio de agua tratada y la mas importante desde mi punto de vista, es la necesidad de buscar acciones para orientar el desarrollo económico hacia las zonas con mayor disponibilidad de agua.

Considero que a fin de buscar un uso eficiente del agua, es necesario orientar la planeación hidráulica nacional, hacia aquéllos estados en los que la disponibilidad del agua es mayor y por lo mismo existen mas escurrimiento y desperdicio, es necesario incentivar el desarrollo del sureste del país, a fin de fomentar la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento y lograr el manejo integral y sustentable del agua en las cuencas hidrológicas y un desarrollo económico uniforme en el país.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS AGUAS NACIONALES**

#### **2.1.- MARCO CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN DE LAS AGUAS NACIONALES.**

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el régimen legal de la administración de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, cuyo contenido literal es el siguiente:

**“Artículo 27.-**La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

“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 permanentemente 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 y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y

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

En el caso 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 podrán realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.... El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas...”.

Del análisis al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considero que el Constituyente Federal, estableció en dicha disposición normativa las bases del régimen legal de las Aguas Nacionales, la propia Constitución, otorga a las aguas el carácter de nacionales, ello en razón de que corresponde a la Nación su propiedad, pues su dominio, por disposición constitucional es inalienable e imprescriptible, razón por lo que no puede reconocerse derechos de propiedad sobre ellas a favor de los particulares, sino únicamente permitir su uso, aprovechamiento o explotación, mediante concesión que otorgue el Poder Ejecutivo Federal.

Ahora bien, “la concesión es un acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares,

concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público”.<sup>1</sup>

En términos de la ley de Aguas Nacionales, define a la concesión como “el Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, a las personas físicas o morales de carácter público y privado, excepto los títulos de asignación”.<sup>2</sup>

En este orden de ideas, la concesión implica, la cesión temporal que otorga la administración pública a un particular, de un bien o función del Estado para que aquél la explote o aproveche directamente, aunque sometido a la regulación, control y vigilancia de éste.

En virtud de lo anterior, concluyo que el uso, aprovechamiento y explotación de los recursos hidráulicos, sólo puede hacerse mediante concesión, que otorga el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua.

Por otra parte, el Constituyente Federal, conforme a lo previsto por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos de Mexicanos, ha señalado de manera enunciativa, mas no limitativa que son aguas nacionales; las de los mares territoriales, las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente 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

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Segunda Edición, 1987, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., , página 566.

<sup>2</sup> Artículo 3 fracción XIII de la Ley de Aguas Nacionales, página 2.

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 y un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las mismas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley.

De ahí que para su estudio clasificó a las aguas nacionales en tres grandes rubros:

- SUPERFICIALES Y DEL SUBSUELO
- CONTINENTALES Y MARITIMAS
- AGUAS DE PROPIEDAD PARTICULAR
- AGUAS DE JURISDICCIÓN ESTATAL
- AGUAS TRANSFRONTERIZAS

De la clasificación señalada en el párrafo que antecede, advierto que por regla general, todas las aguas son nacionales, y su uso, aprovechamiento o explotación es mediante título de concesión, sin embargo, el propio texto constitución reconoce que también existen aguas que pueden ser de jurisdicción estatal, así como otras que pueden constituirse en propiedad particular, respecto de las cuales no es necesario contar con título de concesión.

Como señale la regla general que es que todas las aguas son nacionales, dentro de estas aguas se encuentran las superficiales o del subsuelo, dichas aguas son los volúmenes del recurso natural que constituyen la propiedad de la Federación

Al respecto, el artículo 3, fracción IV, señala que las aguas de subsuelo, son aquéllas aguas nacionales existentes debajo de la superficie terrestre, es decir los acuíferos.<sup>3</sup>

Las aguas superficiales, son aquéllas que fluyen dentro de la superficie terrestre que forman los ríos, lagunas, esteros, etc.

Ahora bien, las aguas de jurisdicción estatal, son aquéllas cuya corriente fluyen dentro del territorio de uno o mas predios, pero dentro de la jurisdicción y soberanía de un sólo Estado, y respecto de las cuales corresponde a la legislación Estatal, regular su uso, aprovechamiento o explotación por ser de naturaleza de jurisdicción estatal.

Ahora bien, como señale, con anterioridad el propio texto constitucional reconoce que existen aguas que pueden ser libremente apropiadas por el dueño, respecto de las cuales, no es necesario contar con título de concesión, dichas aguas, son aquéllas que nacen y fluyen dentro de un solo predio, como podría ser un ojo de agua, un manantial, etc.

No obstante lo anterior, las aguas que pueden ser apropiadas por los particulares, es decir, aquéllas respecto de las cuales la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce que pueden ser explotadas o aprovechadas, sin necesidad de un título de concesión, ello no implica que pierdan el carácter de bienes nacionales.

El hecho de considerar a las aguas del subsuelo que pueden ser libremente alumbradas, no implica que el Constituyente Federal, este reconociendo en el texto constitucional, como propiedad privada a las aguas del subsuelo, ello en razón de que se contravendría el sentido de la norma.

---

<sup>3</sup> Artículo 3 fracción IV, de la Ley de Aguas Nacionales, página 3.

Para robustecer lo anterior, sirve de apoyo el siguiente criterio jurisprudencia sostenido por nuestro más Alto Tribunal y cuyo contenido es del tenor literal siguiente:

**“AGUAS DEL SUBSUELO. SON BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION.** Las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación, dado que de la enumeración que de las aguas se hace en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional no se les excluye, y conforme al numeral 2o., fracción II, de la Ley General de Bienes Nacionales, constituyen bienes del dominio público de la Federación, carácter que no pierden aun cuando puedan ser libremente alumbradas y apropiadas por el dueño del terreno.”<sup>4</sup>

**“AGUAS DEL SUBSUELO, ALUMBRAMIENTO Y APROPIACION DE LAS, POR EL DUEÑO DEL TERRENO. NO LES QUITA SU CARACTER DE INALIENABLES E IMPRESCRIPTIBLES.** Conforme al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, las aguas del subsuelo son inalienables e imprescriptibles, sólo que al ser un recurso natural, su uso o aprovechamiento por los particulares o por sociedades mexicanas constituidas conforme a las leyes mexicanas, se puede llevar a cabo mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes”.<sup>5</sup>

Por lo anterior, las personas físicas o morales que exploten aguas nacionales del subsuelo en zonas de libre alumbramiento, no obstante que conforme al texto constitucional reconoce que no están obligados a contar

---

<sup>4</sup> Tesis jurisprudencial, Octava Época, Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Primera Parte, página 201. Amparo en revisión 1898/87. Vidriera Los Reyes, S.A. 24 de octubre de 1988. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

<sup>5</sup> Tesis jurisprudencial No. 207,449, en materia Administrativa, Octava Época, de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación en Julio a Diciembre de 1988.

Amparo en revisión 1898/87. Vidriera Los Reyes, S.A. 24 de octubre de 1988. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Ausente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

con título de concesión, sin embargo, no pierden su naturaleza jurídica de bienes nacionales.

Las aguas marinas, la ley de Aguas Nacionales, establece en su artículo 3 fracción V, que son aguas marinas las que se refiere a las aguas en zonas marinas.<sup>6</sup>

Ahora bien, para efectos del párrafo anterior, la Ley Federal del Mar, señala en su artículo 3 que las zonas marinas mexicanas son:

- A) El mar territorial
- B) Las aguas Marinas Interiores
- C) La Zona Contigua
- D) La Zona Económica Exclusiva
- E) La Plataforma Continental y las Plataformas Insulares
- F) Cualquier otra permitida por el derecho internacional.

Ahora bien, y continuando con el análisis al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, observo que el propio texto constitucional reconoce también en dicha disposición el ejercicio de la facultad reglamentaria en materia de aguas nacionales.

En efecto, la Constitución, prevé que el titular del Poder Ejecutivo Federal, ejercerá las siguientes atribuciones:

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

---

<sup>6</sup> Artículo 3, fracción V de la Ley de Aguas Nacionales, op. cit.

- Imponer modalidades y regular su aprovechamiento.
- Ordenar asentamientos humanos.
- Establecer provisiones, usos, reservas y destinos del agua.
- Ordenar obras públicas.
- Reglamentar su extracción y utilización y establecer zonas vedadas, aún de aguas alumbradas libremente cuando en este caso, lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos.
- Establecer reservas nacionales y suprimirlas.
- Regular el aprovechamiento de aguas de uso común.

En virtud de lo anterior, se reconoce en el propio texto constitucional que corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal, reglamentar las extracción o utilización de las aguas nacionales, para establecer zonas de veda, cuando lo exija el interés público, pudiendo incluso establecer zonas de reserva de las aguas nacionales, temas que serán materia de un análisis específico en un capítulo posterior.

Otro tema importante, que destaca del análisis al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el que tratándose de recursos hidráulicos, existen restricciones o limitaciones a la forma de adquirir el dominio para la explotación de los recursos hídricos, ello en razón de que el Constituyente Federal, ha señalado que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización o los extranjeros que acepten considerarse como mexicanos al efecto, podrán poseer aguas nacionales, salvo las localizadas a 100 K.m. a lo largo de las playas en el caso de extranjeros.

De lo anterior concluyo, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece por una parte una limitación, por cuanto hace a la forma de adquirir el dominio de tierras y aguas, y se refiere a que sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas,

tienen derecho a adquirirlas; los extranjeros podrán adquirirlas siempre y cuando se consideren como nacionales respecto de las propiedades que adquieran.

Por lo anterior, los extranjeros que deseen explotar las aguas nacionales deberán de contar con el permiso correspondiente que al efecto expide la Secretaría de Gobernación, a fin de estar legitimados para solicitar una concesión para la explotación de las aguas nacionales.

Ahora bien, del análisis al texto Constitucional, advierto que existen otras disposiciones que se vinculan, para la administración de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, y son:

El artículo 28 de la Constitucional, establece la facultad del estado de concesionar la explotación, uso o aprovechamiento de los bienes del estado, ello en razón de que como se ha manifestado con anterioridad, corresponde al titular del Ejecutivo Federal, el concesionar, el uso, explotación o aprovechamiento de las aguas nacionales.

**“Artículo 28.-** El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público”.

De la disposición anterior, observo que nuestro régimen Constitucional prevé la posibilidad de concesionar los bienes del dominio de la Federación

como lo es el agua, pero siempre salvaguardando el interés general sobre el particular en beneficio común.

En virtud de lo anterior, podemos concluir que la explotación uno y aprovechamiento de los recursos naturales entre los que se encuentra el agua, es mediante concesión que otorgue el Ejecutivo Federal, por conducto de la Comisión Nacional del Agua, de acuerdo con las reglas que señale la ley de Aguas Nacionales, por lo que de conformidad con dicha disposición legal, el otorgamiento de concesiones para explotar aguas nacionales, estará supeditada a salvaguardar el interés general sobre el particular, ello en razón de que se trata de un bien del dominio público, indispensable para la vida y el desarrollo económico del país, escaso y fácilmente contaminable.

Ahora bien, en materia tributaria, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos, en sus fracciones XVII Y XXIX-A, señalan lo siguiente:

“Artículo 73.- El Congreso de la Unión tiene facultad para:

...

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

...

XXIX-A.- Para establecer contribuciones:

...

2° sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27...”

Del análisis a la disposición legal trascrita se desprende que corresponde al Congreso de la Unión, emitir leyes sobre el uso o aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, así como establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.

El artículo 115 Constitucional, establece que corresponde al Municipio, prestar el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus agua residuales, sin embargo, no es óbice, señalar que dicha facultad, antes de la reforma al artículo 115 Constitucional, de diciembre de 1999, la prestación del servicio de agua potable, la ejercía directamente la federación a través de la Comisión Nacional del Agua.<sup>7</sup>

Al respecto, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala lo siguiente:

Artículo 115.-

...

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

---

<sup>7</sup> Reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de diciembre de 1999.

- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.  
...”

En virtud de lo anterior, la prestación y el ejercicio de las funciones de servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales corresponde al Municipio, con el concurso de los gobiernos de los estados.

Ahora bien, para efectos de la Ley de Aguas Nacionales, la figura jurídica por la que se autoriza la explotación, uso o aprovechamiento del agua para uso público urbano, es decir, para el abastecimiento de agua a centros de población, se denomina asignación.

El artículo 3 fracción VIII, de la Ley de Aguas Nacionales, señala que la asignación, es “el Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal, destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico”.<sup>8</sup>

En concordancia con lo anterior, la Ley de Aguas Nacionales, define al uso público urbano como la aplicación de agua nacional para centros de población y asentamientos humanos, a través de la red municipal<sup>9</sup>

En este orden de ideas, la Comisión Nacional del Agua, asigna un determinado volumen de agua, para uso público urbano, a los Municipios, Estados o al Distrito Federal, para que estos en términos del artículo 115 Constitucional, presten el servicio de agua potable, a los centros de población a través de la red municipal y traten sus aguas residuales.

Ahora bien, otra disposición Constitucional que se vincula en materia de aguas nacionales, es la contenida en el diverso 116, que establece la

---

<sup>8</sup>, Artículo 3 fracción VIII, de la Ley de Aguas Nacionales, página 3.

<sup>9</sup> Artículo 3, fracción LX, de la Ley de Aguas Nacionales, página 8.

posibilidad de suscripción de convenios de colaboración en la operación de obras y la prestación del servicio público.

En efecto el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala lo siguiente:

**“ART. 116.- ...**

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”.

De la lectura al artículo 116 Constitucional, se establece la posibilidad de que la federación y los estados puedan suscribir convenios para la prestación de los servicios públicos, como el abastecer de agua potable a una comunidad ya sea rural o urbana.

Por su parte el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala lo siguiente:

**“ART. 122.- ...**

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

...

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

...

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

Los Estados estarán facultados para celebrar convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones en materia de

prestación de servicios de agua potable a centros de población”.

En términos del artículo 122 Constitucional, en materia de aguas de jurisdicción federal, corresponde a la Asamblea, legislar para regular la prestación de los servicios públicos, entre los que se encuentra, el agua potable, sin embargo, el hecho de que en el texto constitucional se reconozca la potestad de la legislatura estatal para reglamentar el tema de las aguas nacionales, no debe soslayarse que si estas son de jurisdicción federal, la legislatura estatal sólo podrá legislar por cuanto hace a la prestación del servicio de agua potable, sin invadir la competencia que la propia Constitución establece a favor de la federación.

En virtud de las consideraciones expuestas, se concluye que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estable las bases constitucionales del régimen legal para la administración de las aguas nacionales, jurídicamente no puede reconocer ningún derecho real o de propiedad a favor de los particulares.

Su uso, aprovechamiento y explotación por parte de las personas físicas o morales, sólo podrá hacerse mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, y conforme a las limitaciones y restricciones que al efecto prevé la ley de la materia, es decir, la ley de Aguas Nacionales, ordenamiento reglamentario del párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

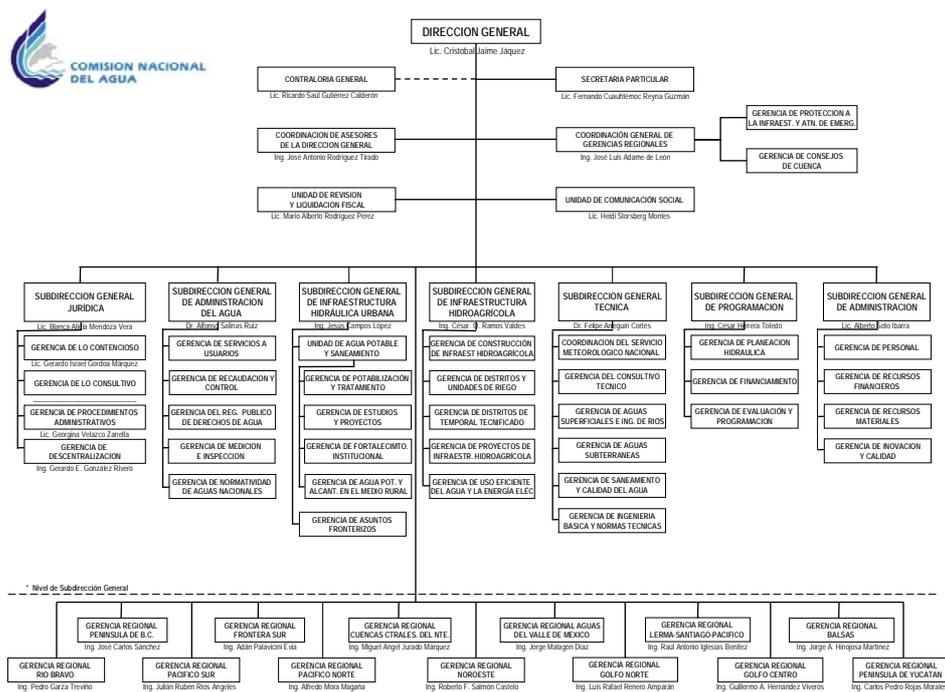
Corresponde al Congreso de la Unión, legislar sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27 Constitucional.

Tratándose de la prestación del servicio público de agua potable, corresponde al municipio la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y tratamiento de sus aguas residuales.

En términos del artículo 122 Constitucional, se establece la posibilidad de suscribir convenios de coordinación entre la federación, estados y municipios para la prestación del servicio de agua potable.

## 2.2.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.

La Comisión Nacional del Agua, se crea por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989, como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, actualmente adscrita a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales<sup>10</sup>.



11

<sup>10</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de enero de 1989. (Cabe mencionar que las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en materia de la administración de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, actualmente se ejercen, por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en virtud de que el 28 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dentro del cual se reformó el artículo 32 BIS, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>11</sup> Organigrama de la Comisión Nacional del Agua, Subdirección General Jurídica.

“La Comisión Nacional del Agua, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de derecho público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad que conforme a la ley de Aguas Nacionales, corresponde tanto a ésta como a los órganos de autoridad a que la misma se refiere”.<sup>12</sup>

La desconcentración administrativa es una de las formas de organización administrativa que estudia el Derecho Administrativo, por lo que para situar el tema dentro de la teoría del Derecho Administrativo, es necesario señalar cual es el objeto de estudio del Derecho Administrativo, en relación con las formas de organización administrativa.

El Maestro Gabino Fraga, señala que el Derecho Administrativo, “es la rama del Derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta”.<sup>13</sup>

El Maestro Andrés Serra Rojas, define al Derecho Administrativo, desde el punto de vista formal como “la rama del derecho público interno que determina la organización y funcionamiento de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal, y desde el punto de vista material como; la rama del derecho público interno que se propone la realización de actos sujetos, creadores de situaciones jurídicas concretas o particulares”<sup>14</sup>

El Maestro Ivor Jennings, señala que “es el conjunto de reglas que determinan en qué condiciones los entes administrativos adquieren

---

<sup>12</sup> Artículo 3, fracción XII, de la Ley de Aguas Nacionales, página 2.

<sup>13</sup> Gabino Fraga, op. cit. página 86.

<sup>14</sup> Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, página 13.

derecho e imponen obligaciones a los administrados, mediante la acción de sus agentes en interés de la satisfacción de las necesidades públicas”.<sup>15</sup>

El Maestro, Roberto Báez Martínez, “el Derecho Administrativo, es el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo”.<sup>16</sup>

El Maestro Miguel Galindo Camacho, precisa que el Derecho Administrativo, es “una rama del Derecho Público, que regula la estructura y funcionamiento interno que regula la actividad del Estado, realizada en forma de función administrativa”.<sup>17</sup>

Como se puede observar, el Derecho Administrativo, tiene por objeto estudiar el ejercicio de la función pública por medio de la administración pública y la estructura de los entes que conforman el poder ejecutivo y sus relaciones.

### **2.3.- FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

El Derecho Administrativo, estudia generalmente tres formas de organización administrativa:

- La Centralizada
- Desconcentrada
- Paraestatal y ésta se divide en organismos descentralizados, empresas de participación estatal y Fideicomisos públicos.

En efecto el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

---

<sup>15</sup> Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, Diccionarios Jurídicos Temáticos Volumen 3, Editorial Harla, página 63.

<sup>16</sup> Báez Martínez Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Trillas, página 9.

<sup>17</sup> Galindo Camacho Miguel, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, página 9

**“ARTÍCULO 90.** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

18

## **2.4.- CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

“La centralización administrativa, es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mandato y la acción y la ejecución”.<sup>19</sup>

El tratadista uruguayo, Enrique Sayagués, dice que “la centralización existe cuando el conjunto de órganos administrativos está enlazado bajo la dirección de un órgano central único”.<sup>20</sup>

Es decir, la centralización administrativa, es una forma de la organización administrativa, en la cual los entes del Poder Ejecutivo, se estructuran bajo el mando del titular de la administración pública y se articulan bajo un orden jerárquico que parte del Presidente de la República.

El artículo 2 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé que “para el ejercicio de las atribuciones y para el despacho de los negocios

---

<sup>18</sup> Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>19</sup> Acosta Romero Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Primera Parte, Editorial Porrúa, Segunda Edición Actualizada, página 86.

<sup>20</sup> . Martínez Morales, Rafael I, op. cit pág.21

del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- Secretarías de Estado;
- Departamentos Administrativos, y
- Consejería Jurídica<sup>21</sup>.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo Federal, contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.<sup>22</sup>

Ahora bien, dentro de la Administración Pública Centralizada, corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en términos, del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

---

<sup>21</sup> Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, Segunda Edición, página 9.

<sup>22</sup> Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, página 13.

ejerger las atribuciones en materia de administración de los recursos hídricos y sus bienes públicos inherentes.

En efecto, el artículo 32 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé lo siguiente:

**“Artículo 32 Bis** A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

**XXIV.** Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas

...”.

## **2.5.- DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.**

“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, página 12.

“La Desconcentración Administrativa, es una forma de organización administrativa, modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo e implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos”<sup>24</sup>.

“La desconcentración administrativa, depende de los entes que guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica”<sup>25</sup>.

“Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados, por tanto no tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propio”.

“La desconcentración administrativa, consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional”.<sup>26</sup>

Características de los Órganos Públicos Desconcentrados:

- Forman parte de la administración pública centralizada.
- Mantienen relación de subordinación con un ente público centralizado, es decir, con las Secretarías de Estado, Departamento Administrativo o Procuraduría.
- Poseen cierta libertad de autonomía de gestión para el cumplimiento de las atribuciones que les confieran para su ejercicio.
- Se crean, modifican o extinguen por imperativo de ley, Reglamento, Decreto o Acuerdo.
- No poseen personalidad jurídica ni patrimonio propio.

---

<sup>24</sup> Martínez Morales Rafael I, Derecho Administrativo, 1er y 2º Cursos, Oxford University Press México, pagina 70

<sup>25</sup> Martínez Morales Rafael I., op. cit., pagina 52.

<sup>26</sup> Martínez Morales Rafael I., op. cit., pagina 52.

La autonomía técnica y de gestión que poseen los Órganos Públicos Desconcentrados, está supeditada a las políticas o directrices que al efecto emita el Órgano Desconcentrador, al cual le está adscrito.

Ahora bien, el Maestro Rafael I. Martínez Morales, en su obra de Derecho Administrativo, señala que los Órganos Administrativos Desconcentrados, se pueden clasificar en:

**A) “DESCONCENTRACIÓN VERTICAL.-** En este supuesto, la competencia conferida al desconcentrado, está integrada por asuntos cuyo despacho correspondió anteriormente al superior jerárquico, quien ve así reducidas sus facultades de ejercicio directo en determinado ámbito competencial”.

“Ese desplazamiento de competencia ha de ser un órgano a otro, de lo contrario, si fuera de funcionario a funcionario, estaríamos en presencia de la delegación de facultades y no ante la desconcentración”.

**B) “DESCONCENTRACION REGIONAL.-** En este caso, el ente desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio, para atender los asuntos que inicialmente le correspondían al órgano central”.

**C) “DESCONCENTRACIÓN HORIZONTAL.-** En este tipo de desconcentración, el órgano centralizado, por disposición jurídica, ha trasladado a entes con igual jerarquía, asuntos de su competencia original, para ser atendidos en ciertas circunscripción territorial”.<sup>27</sup>

En virtud de lo anterior, podemos concluir que la desconcentración consiste en una forma de organización administrativa en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica.

---

<sup>27</sup> Martínez Morales Rafael I., op. cit. Página 72.

En tal virtud, la Comisión Nacional del Agua, es un organismo público desconcentrado adscrito a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ejerce funciones de Derecho Público, en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, cuenta con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad que conforme a la ley de Aguas Nacionales, corresponde ejercer tanto a ésta como a los Organismos de Cuenca.

## **2.6.-DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y PARAESTATAL.**

El artículo 90 Constitucional, establece que la administración pública federal, será centralizada y paraestatal en la forma que determine la Ley correspondiente.

En concordancia con lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1, establece las bases de organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal y el tercer párrafo del mismo señala “Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos Públicos, componen la administración pública paraestatal.”<sup>28</sup>

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 del ordenamiento legal aludido establece que el Poder Ejecutivo de la Unión, se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

---

<sup>28</sup> Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, página 9.

- Organismos descentralizados;
- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- Fideicomisos Públicos.<sup>29</sup>

En concordancia con lo anterior, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que “son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

“Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica”.

“Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

---

<sup>29</sup> Artículo 3 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, página 10.

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno”.

“Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes”.<sup>30</sup>

Corresponde al Ejecutivo Federal, en la operación de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Conforme al artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la intervención a que se refiere el párrafo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

“Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes”.

“Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores,

---

<sup>30</sup> Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, página 43.

cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades”.

“Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector”.<sup>31</sup>

En concordancia con lo anterior, en términos del artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, prevé que los organismos descentralizados, son las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- La prestación de un servicio público o social, o
- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.<sup>32</sup>

“Para efectos de la Ley de Entidades Paraestatales, se considera área estratégica las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”.

---

<sup>31</sup> Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, página 44.

<sup>32</sup> Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, Segunda edición página 11.

“Se considera áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares”.<sup>33</sup>

Las entidades paraestatales gozan de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, y de los objetivos y metas señaladas en sus programas.<sup>34</sup>

Por lo anterior, se concluye que la descentralización administrativa, es una forma de organización de las Unidades que pertenecen al Poder Ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica, para efectuar sus tareas administrativas, es decir, la centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica entre los entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, como lo son las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, y Consejería Jurídica.

## **2.7.- EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL. LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO.**

“El término de empresa pública se refiere a entes estatales o paraestatales, dedicados a producir o distribuir bienes o servicios de naturaleza económica”.<sup>35</sup>

“La Paraestatal, corresponde a la forma que en la doctrina se llama descentralización. Se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado y cuya liga con el Jefe del Poder Ejecutivo es de carácter indirecto”.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Artículo 6 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, Editorial Porrúa., Segunda Edición, página 82.

<sup>34</sup> Artículo 11 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, página 83.

<sup>35</sup> Martínez Morales Rafael I, op. cit. Página 133.

<sup>36</sup> Martínez Morales Rafael I., op. cit. página 80

La Ley de Entidades Paraestatales, establece en su artículo 8°, corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la Ley.<sup>37</sup>

Por su parte el artículo 28 del ordenamiento legal en cita, señala “Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”.<sup>38</sup>

En concordancia con lo anterior, el artículo 46 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece lo siguiente:

**“Artículo 46.-** Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en términos de su legislación específica.

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos.

---

<sup>37</sup> Artículo 8 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, página 82.

<sup>38</sup> Artículo 28 de la Ley de Entidades Paraestatales, página 86.

- a) Que el Gobierno Federal o una o mas entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sena propietarios de más del 50% del capital social.
- b) Que en la construcción de su capital se haga figurar títulos representativos de capital social de serie especial, que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
- c) Que el Gobierno Federal corresponde la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de Gobierno y su equivalente, o bien, designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Órgano de Gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participan en razón de sus cargos o algunas o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes”.

Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en términos del artículo 6 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

“Los Consejos de Administración o sus equivalentes de las entidades de participación estatal mayoritaria, se integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga a la Ley”.

“Los integrantes de dicho Órgano de Gobierno que representen la anticipación de la Administración Pública Federal, además de aquéllos a que se refiere el artículo 9o. de este ordenamiento, serán designados por el

titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la Coordinadora de Sector”.

“Deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del Consejo, y serán servidores públicos de la Administración Pública Federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate”.<sup>39</sup>

Ahora bien, desde el punto de vista doctrinal, el maestro Andrés Serra Rojas, señala que las Empresas de Participación Estatal, “constituyen las formas de Derecho privado, y es el mismo el que rige sus relaciones jurídicas, con las salvedades que imponen las leyes administrativas.

“En general podemos definir a la empresa de participación estatal como aquéllas empresas privadas, en las que el Estado tiene un interés económico preferentemente que le permite intervenir o administrar una empresa”.<sup>40</sup>

“Las empresas de participación estatal, reciben este nombre en virtud de que en la formación de las mismas concurre el estado, y los particulares, es decir que el estado aporta mas del 50% del capital social de la empresa”.<sup>41</sup>

“Hay empresas públicas cuando el Estado produzca o distribuya satisfactores económicos, no importa mediante que órgano lo efectúe”.<sup>42</sup>

Ejemplos de empresas públicas; Banco de México, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, etc.

Características de la empresa pública:

---

<sup>39</sup> Artículo 34 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, página 87.

<sup>40</sup> Serra Rojas Andrés, op. cit. Tomo I, pagina 706.

<sup>41</sup> Galindo Campacho Miguel, op. cit. Página 184.

<sup>42</sup> Martínez Morales Rafael, op. cit. página 134.

El Maestro Rafael Martínez Morales, en su obra Derecho Administrativo, Primer Curso, señala que las características de la empresa pública son las siguientes:

“Son creadas por acuerdo del presidente de la República, excepcionalmente por Ley del Congreso”

“Gozan de personalidad jurídica, distinta de la del Estado”.

“Cuentan con un patrimonio propio”.

“El Estado les proporciona parte o el total de sus recursos económicos”.

“No tiene relación jerárquica con el Poder Ejecutivo”.

“La administración pública ejerce un control o una tutela sobre su actividad”.

“Su objeto es de carácter industrial o comercial”.

“Sus tareas las rigen, principalmente, normas de derecho privado”.

“Su finalidad es la de satisfacer necesidades colectivas y no la obtención de lucro”.<sup>43</sup>

## **2.8.- EL FIDEICOMISO PÚBLICO.**

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su artículo 381, establece que el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o mas bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.<sup>44</sup>

El fideicomiso Público, es una figura tomada del Derecho privado. “El fideicomiso puede definirse como un acto jurídico de características contractuales mediante el cual una persona llamada fideicomitente

---

<sup>43</sup> Martínez Morales Rafael, op. cit, página 136.

<sup>44</sup> Artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, página 160.

conviene con una institución de crédito llamada fiduciaria y autorizada legalmente para ello, a efecto de que determinados bienes o fondos de su propiedad se destinen a un fin lícito de beneficio para una tercera persona, llamada fideicomisario”.<sup>45</sup>

Los fideicomisos públicos “son aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos”<sup>46</sup>.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

El artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que los fideicomisos públicos son aquéllos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.<sup>47</sup>

Los fideicomisos públicos, que se establezcan para la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que

---

<sup>45</sup> Galindo Camacho Miguel, op.cit. página 186.

<sup>46</sup> Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, página 22.

<sup>47</sup> Artículo 47 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, Segunda Edición, página 43.

tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo, mediante la realización de actividades prioritarias, será los que se consideren Entidades Paraestatales, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y quedarán sujetos a las disposiciones de esa ley.<sup>48</sup>

El objeto del fideicomiso público es:

- a) La inversión de fondos públicos.
- b) El manejo y administración de obras públicas.
- a) La Prestación y servicios públicos.
- b) La producción de bienes para el mercado.

El Maestro Miguel Acosta Romero, respecto al objeto del fideicomiso señala que “los fideicomisos previstos en los incisos b, c y d, se aprecia la posibilidad de que el fideicomiso se utilice como una variante de empresa pública, y que opere bajo las reglas de fideicomiso, sin tener personalidad jurídica propia”.<sup>49</sup>

“Los fideicomisos públicos, son esencialmente de interés social o colectivo y están determinados para la satisfacción de necesidades de la comunidad o para obtener los mejores rendimientos de particular y concreta de cada fideicomiso público”.<sup>50</sup>

La duración del fideicomiso público es de 30 años, sin embargo, se puede estipular en el contrato que la duración será durante el tiempo en que se cumpla la finalidad del mismo.

El fideicomiso como acto jurídico contractual, no tiene personalidad jurídica propia independiente de la de las tres partes que le forman; fideicomitente, fiduciario y fideicomisario.

---

<sup>48</sup> Artículo 40 Ley Federal de Entidades Paraestatales, Editorial Porrúa, Segunda Edición, página 88.

<sup>49</sup> Acosta Romero Miguel, op. cit. Páginas 275-276.

<sup>50</sup> Galindo Camacho Miguel, op. cit. Página 193.





## **CAPITULO TERCERO**

### **INCONSISTENCIAS LEGALES DEL “DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES”.**

El 29 de Abril de 2004, se publico en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que Reforma a la Ley de Aguas Nacionales, mismo que entro en vigor al día siguiente de su publicación. <sup>1</sup>

#### **3.1.- ANTECEDENTES DEL PROCESO LEGISLATIVO.**

**1.-** En la sesión plenaria del quince de diciembre del 2001, la Mesa Directiva de la H. Cámara de Senadores, recibió una iniciativa de reforma con Proyecto de Decreto suscrito por el Senador Ulises Ruíz Ortiz, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, por la que se reforma, Adicionan y Derogan, diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales.

**2.-** En la sesión plenaria del once de abril del 2002, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, recibió una Iniciativa con Proyecto de Decreto suscrita por el Senador Felipe de Jesús Vicencio Álvarez, del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional, por la que también se reformaba la ley de Aguas Nacionales.

**3.-** En la sesión Plenaria del veinticuatro de abril del 2003, las Comisiones Unidas de Recursos Hidráulicos y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, se presentó en segunda lectura el Dictamen de Reforma a la ley de Aguas Nacionales y fue sometido a votación, siendo aprobado por 413 votos a favor, con una abstención y

---

<sup>1</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2004, mismo que entro en vigor al día siguiente de su publicación.

ninguno en contra, remitiéndose al Ejecutivo Federal, para los efectos constitucionales correspondientes.

**4.-** El primero de septiembre de 2003, el Ejecutivo Federal por conducto del Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, remitió a la Cámara de Senadores, diversas observaciones realizadas al proyecto.

Las Comisiones Unidas de Recursos Hidráulicos y Estudios Legislativos valoraron las observaciones del Ejecutivo Federal, y presentan las adecuaciones correspondientes al pleno de la Cámara de Senadores del Proyecto.

**5.-** En sesión celebrada el quince de diciembre de 2003, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibió la minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la ley de Aguas Nacionales y el 22 del mismo mes y año se aprobó con 469 votos.<sup>2</sup>

### **3.2.- MODIFICACIONES SUSTANTIVAS DE LA REFORMA A LA LEY DE AGUAS NACIONALES.**

Del análisis al Decreto de reforma a la Ley de Aguas Nacionales, observo que se reafirma el principio Constitucional, que corresponde al Poder Ejecutivo Federal, la administración de las aguas nacionales, por conducto de la Comisión Nacional del Agua.

La reforma a la Ley de Aguas Nacionales, a diferencia de la anterior, tiene un espíritu eminentemente ambientalista, ello en razón de que la administración de las aguas nacionales, debe hacerse a través de la gestión integral, con respecto a los recursos naturales y el ecosistema,

---

<sup>2</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 22 de diciembre de 2003.

situación que denota una clara diferencia con respecto al espíritu de la ley anterior, que concebía al agua como un recurso aislado, lo que implica un cambio en la concepción de la administración de las aguas nacionales.

Por otra parte, se reafirma la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Agua, como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de Derecho Público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad que conforme a la ley corresponde tanto a ésta como a los órganos de autoridad que la misma se refiere.<sup>3</sup>

Al respecto, cabe señalar que como se indicó en el capítulo anterior, la desconcentración administrativa, consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.<sup>4</sup>

En este orden de ideas, la Comisión Nacional del Agua, está constituido como señale, un Órgano Público Desconcentrado y aún y cuando dependen jerárquicamente de una dependencia de la Administración Pública Federal, es decir de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, goza de autonomía técnica y de gestión, sin embargo, resulta cuestionable que con motivo de la reforma a la ley de Aguas Nacionales, el legislador Federal, ha dotado a la Comisión Nacional del Agua, con autonomía presupuestaria, que antes de la reforma a la Ley, no tenía, lo que desde mi concepto, controvierte su naturaleza jurídica, ello en razón de que los Órganos Públicos

---

<sup>3</sup> Artículo 3 fracción XII, de la Ley de Aguas Nacionales, Comisión Nacional del Agua, primera edición 2004, página 2.

<sup>4</sup> Martínez Morales Rafael I, Derecho Administrativo, op. cit., pagina 52.

Desconcentrados, no cuentan con personalidad jurídica ni patrimonio propio.

No obstante lo anterior, considero que dicha autonomía, debe estar únicamente, referida al ejercicio del presupuesto asignado para sus programas, sin embargo, la ley es omisa.

Desde el punto de vista de la organización administrativa, cabe señalar que el Legislador Federal, ha dispuesto que la Comisión Nacional del Agua, se organice en dos niveles, uno a nivel nacional y otro a nivel regional hidrológico administrativo.

A nivel nacional las Unidades Centrales, es decir, las Subdirecciones Generales, estarán adscritas al titular de la Comisión Nacional del Agua, se constituirán como unidades primordialmente normativas, en el ámbito de su respectiva competencia.

A nivel regional hidrológico administrativo, se crean los Organismos de Cuenca, y se constituirán como Unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo, adscritas directamente al Titular de la Comisión Nacional del Agua, y ejercerán dentro de su ámbito territorial de competencia, las funciones de carácter operativo, relacionadas con la gestión y administración de los recursos hídricos.

Los titulares de dichos Organismos, únicamente, tendrán dependencia jerárquica, directamente con el Director General de la Comisión, no así de las Unidades Centrales, como hasta antes de la reforma existía.

La Comisión Nacional del Agua, contará con un Consejo Técnico, que será un órgano colegiado de integración mixta y está constituido como el máximo órgano de decisión y será presidido por el Secretario Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De conformidad con lo previsto por el artículo 10 de la ley de Aguas Nacionales, el Consejo Técnico de la Comisión Nacional del Agua, estará integrado por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo presidirá; Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal.

Por cada representante propietario se designará a los suplentes necesarios con nivel de Subsecretario o equivalente. A propuesta del Consejo Técnico, el Titular del Ejecutivo Federal, designará como miembros del propio Consejo, a dos representantes de los gobiernos de los estados y a un representante de una Organización Ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de la Comisión. El Consejo Técnico se organizará y operará conforme a las reglas que expida para tal efecto.

El Consejo Técnico, cuando así lo considere conveniente, podrá invitar a sus sesiones a los titulares de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a otros representantes de los estados, de los municipios, de los usuarios y de la sociedad organizada, los cuales podrán intervenir con voz, pero sin voto.<sup>5</sup>

La Comisión, esta dotada de atribuciones de carácter administrativo en materia hídrica, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hidráulico, asimismo también cuenta con atribuciones de carácter fiscal en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y liquidación fiscal de contribuciones y aprovechamientos que le destinen.

---

<sup>5</sup> Artículo 10 de la Ley de Aguas Nacionales, página 20.

La nueva estructura administrativa de la Comisión Nacional del Agua, es muy parecida a la del Instituto Mexicano del Seguro Social, que es un organismo público descentralizado, que está constituido como un órgano tripartido integrado por la sección patronal, obrero y el gobierno federal, constituido como un órgano fiscal autónomo, cuenta con un Director General un Consejo Técnico, y Delegaciones Regionales, con autonomía para el ejercicio de las atribuciones que la ley les confiere, adscritas directamente al Director General, por ser un órgano público descentralizado, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Por lo anterior, considero, que el legislador federal a través de la reforma a la ley de Aguas Nacionales, a dotado a la Comisión Nacional del Agua, de un esquema administrativo para su organización y funcionamiento, muy parecido al del Seguro Social, es decir, a un Organismos Público Descentralizado, sin embargo en el artículo 3 en relación con el 9 de la Ley de Aguas Nacionales, reafirma la naturaleza jurídica de la Comisión, como un Órgano Público Desconcentrado, adscrito a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, lo que resulta contradictorio con el nuevo esquema de organización administrativa de la Comisión Nacional del Agua.

Por otra parte, otra interrogante que surge de la reforma a la ley, es que el legislador Federal, ha dispuesto que la Comisión, a nivel Nacional, tendrá un carácter eminentemente normativo, y en el nivel regional se realizarán las funciones sustantivas, lo que podría dar lugar a considerar que a nivel nacional, la Comisión, no pudiera realizar actos de autoridad.

Sin embargo, de la interpretación armónica a los imperativos que constituyen la reforma, observo que el artículo 9 fracción IX, de la ley de la Ley de Aguas Nacionales, prevé que la Comisión Nacional del Agua, a nivel nacional, continuará emitiendo actos de autoridad, tratándose de asuntos intercuenas y transfronterizos, así como

continuará manejando la infraestructura estratégica o de seguridad nacional.

Por lo anterior, considero que la reforma a la ley eminentemente tiene un espíritu de descentralización de funciones operativas a nivel regional, sin embargo, el propio legislador federal ha puntualizado que tratándose de asuntos intercuencas, es decir, aquéllos que se susciten en dos o mas cuencas o bien tratándose de cuencas transfronterizas como lo son aquéllas que convergen con la Republica Mexicana y Estados Unidos o bien con Guatemala y Belice, en dichos casos la Comisión a nivel nacional, podrá emitir los actos administrativos necesarios para dirimir los conflictos que se susciten.

Por otra parte, del análisis al Decreto de Reforma a la Ley de Aguas Nacionales, también observo que existen algunas disposiciones que son inconstitucionales, como lo es el contenido del artículo 3 fracción XL, que establece que para los fines de la ley, existen dos acepciones de permisos, los permisos provisionales y los permisos de descarga.

En efecto, lo permisos provisionales, “Son los que otorga el Ejecutivo Federal a través de la Comisión o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, así como para la construcción de obras hidráulicas y otros de índole diversa relacionadas con el agua y los bienes nacionales a que se refiere el artículo 113 de la ley, Estos permisos tendrán carácter provisional para el caso de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales en tanto se expide el título respectivo”, lo que desde mi punto de vista resulta inconstitucional.

Lo anterior, en virtud de que como señale en el Capítulo referente al Régimen Constitucional de las Aguas Nacionales, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el

uso, aprovechamiento o explotación de los recursos naturales, entre los que se encuentran las aguas nacionales, sólo puede hacerse mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal.

En virtud de lo anterior, el reconocimiento de figuras jurídicas como lo son los “permisos provisionales”, controvierte el sentido del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como instrumento jurídico para la explotación, uso o aprovechamiento de recursos naturales, la figura de la concesión administrativa.

Otra inconsistencia de la reforma es la concurrencia de facultades, para la Comisión Nacional del Agua y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en materia de verificación de descarga de aguas residuales, a fin de que indistintamente puedan verificar las obras utilizadas para las descargas de aguas residuales y su tratamiento, lo que desde mi concepto podría dar lugar a ilegalidad de los actos que emitan.

Por lo que respecta al tema de infracciones y sanciones, advierto que el legislador federal, incremento los supuestos de infracción, así como los montos de las sanciones.

Los montos mínimos de las sanciones administrativas por infringir las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, se incrementaron considerablemente, por ejemplo con la anterior ley, el monto mínimo de una infracción era de cinco mil pesos, y ahora con motivo de la reforma a la ley, la sanción mínima es de doscientos mil pesos, lo que desde mi punto de vista, resulta también inconstitucional, pues la aplicación de estas sanciones resultarían excesivas y ruinosas para los particulares, lo que vulnera sus garantías individuales.

Finalmente, no obstante las inconsistencias que se han señalado con anterioridad, del análisis al Decreto de Reforma a la Ley de Aguas Nacionales, también advierto que existen algunas disposiciones, que resultan muy convenientes para mejorar la administración de las aguas nacionales, como lo son; el haber incluido algunos temas novedosos, como bancos de agua, que facilitaran la transmisión de derechos de agua dentro de la cuenca o región hidrológica administrativa, para evitar los mercados negros del agua, sin embargo, la autoridad tendrá que otorgar las autorizaciones correspondientes y verificar que las transmisiones se realicen con sujeción a la ley de Aguas Nacionales, a fin de evitar acaparamientos o monopolios del agua.

Otro tema novedoso, es la reparación del daño ambiental, es decir, que los infractores de la ley, además de cubrir las sanciones administrativas deben reparar el cuerpo de agua y responder por la reparación del daño al ambiente, sin embargo, la ley es omisa en cuanto al procedimiento que deberá instrumentarse para solventar el daño, así como cuales serán los elementos que habrá de observarse para la determinación del daño ambiental, otro tema novedoso es el referente al pago de servicios ambientales, que tendrán un destino específico para el saneamiento de la cuenca en la que se cause.

Asimismo, observo que una de las bases que sustenta la reforma a la ley, es el fortalecimiento de la participación social, a través de los Consejos de Cuenca.

En efecto, se fortalecen los Consejos de Cuenca, como verdaderas instancias de participación, coordinación y concertación social, atendiendo la cuenca o región hidrológica y al uso múltiple del agua dentro de la región.

La reforma en comento, prevé una nueva organización y funcionamiento para los Consejos de Cuenca, ello en razón de que el legislador federal,

ha dispuesto que para la integración de los Consejos de Cuenca, los usuarios y las organizaciones ciudadanas no gubernamentales, contarán con una representación mayoritaria en la integración del Consejo.

Es decir, para la integración y funcionamiento del Consejo de Cuenca, se necesita contar con un 50% de los representantes de los usuarios, un 35% de los representantes de los gobiernos estatales y municipales y el 15% del gobierno federal, lo que denota el fortalecimiento de la participación social en la toma de decisiones dentro de la cuenca o región hidrológica.

En la reforma también se señala que los Organismos de Cuenca, tienen que estructurarse y actuar conjuntamente con los Consejos de Cuenca, que están constituidos dentro de la jurisdicción de la cuenca o región hidrológica de la que se trate, sin embargo en el tema de Consejos de Cuenca, se analizará con mayor profundidad el siguiente tema.



### **3.4.- CONCEPTO DE CONSEJO DE CUENCA**

El artículo 3 fracción XV de la ley de Aguas Nacionales, define a los Consejos de Cuenca como:

#### **ARTICULO 3...**

**XV.** "Consejo de Cuenca": órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre "la Comisión", incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica; 6

Antes de la expedición de la ley de Aguas Nacionales de 1992, en materia, el proceso de gestión del agua era desarrollado exclusivamente por el Gobierno Federal, a través de una estructura vertical para la toma de decisiones y concediendo escasa importancia a la participación de los usuarios y otros actores.

La creación de los Consejos de Cuenca en México, es un intento de superar los problemas de coordinación y la falta de participación social dentro del proceso del cuidado del agua.

La implementación de los Consejos de Cuenca en México, empezó en forma lenta, hasta 1997, existían sólo dos Consejos de Cuenca en operación; Lerma-Chapala, instalado el 28 de enero de 1993 y del Valle de México, instalado el 16 de agosto de 1995.

Estos primeros Consejos de Cuenca, fueron instalados en las cuencas donde existen graves problemas de contaminación y disputas por el uso

---

<sup>6</sup> Artículo 3 fracción XV de la reforma a la Ley de Aguas Nacionales, página 3.

del agua, tanto superficial como subterránea, además en 1993, hubo el intento de formar el Consejo de Cuenca del Río Bravo, pero sólo se llegó a firmar un convenio de intención entre el nivel federal y los estados. Su creación sólo se formalizó hasta el 21 de enero de 1999.

Actualmente, se ha formalizado la instalación de 25 Consejos de Cuenca, 6 Comisiones de Cuenca, 4 Comités de Cuenca y 47 Cotes Técnicos de Agua Subterránea, tal y como se observa de los siguientes cuadros.

### CONSEJOS DE CUENCA INSTALADOS

No.	Clave en mapa	Consejo de Cuenca	Fecha de aprobación por el Consejo Técnico de la CNA	Fecha de instalación	Gerencia regional de la CNA
1	1	Baja California Sur	15 diciembre 1998	03 marzo 2000	I Península de Baja California
2	2	Baja California	3 diciembre 1999	07 diciembre 1999	I Península de Baja California
3	3	Alto Noroeste	15 diciembre 1998	19 marzo 1999	II Noroeste
4	4	Ríos Yaqui y Mátape	24 agosto 1999	15 septiembre 2000	II Noroeste
5	5	Río Mayo	24 agosto 1999	15 septiembre 2000	II Noroeste
6	6	Ríos Fuerte y Sinaloa	24 agosto 1999	10 diciembre 1999	III Pacífico Norte
7	7	Ríos Mocerito al Quelite	24 agosto 1999	10 diciembre 1999	III Pacífico Norte
8	8	Ríos Presidio al San Pedro	28 marzo 2000	15 Junio 2000	III Pacífico Norte
9	9	Río Balsas	15 diciembre 1998	26 marzo 1999	IV Balsas
10	10	Costa de Guerrero	28 marzo 2000	29 marzo 2000	V Pacífico Sur
11	11	Costa de Oaxaca	25 noviembre 1997	07 abril 1999	V Pacífico Sur

12	12	Río Bravo	10 agosto 1993	21 enero 1999	VI Río Bravo
13	13	Nazas-Aguanaval	25 noviembre 1997	01 diciembre 1998	VII Cuencas Centrales del Norte
14	14	Altiplano	24 agosto 1999	23 noviembre 1999	VII Cuencas Centrales del Norte
15	15	Lerma-Chapala	08 diciembre 1992	28 enero 1993	VIII Lerma-Santiago-Pacífico
16	16	Río Santiago	18 Mayo 1999	14 julio 1999	VIII Lerma-Santiago-Pacífico
17	18	Ríos San Fernando-Soto La Marina	24 agosto 1999	26 agosto 1999	IX Golfo Norte
18	19	Río Pánuco	18 Mayo 1999	26 agosto 1999	IX Golfo Norte
19	20	Ríos Tuxpan al Jamapa	28 marzo 2000	12 septiembre 2000	X Golfo Centro
20	21	Río Papaloapan	18 mayo 1999	16 junio 2000	X Golfo Centro
21	22	Río Coatzacoalcos	28 marzo 2000	16 junio 2000	X Golfo Centro
22	23	Costa de Chiapas	25 noviembre 1997	26 enero 2000	XI Frontera Sur
23	24	Ríos Grijalva y Usumacinta	28 marzo 2000	11 Agosto 2000	XI Frontera Sur
24	25	Península de Yucatán	18 mayo 1999	14 diciembre 1999	XII Península de Yucatán
25	26	Valle de México	10 agosto 1993	16 agosto 1995	XIII Aguas del Valle de México

Comisión Nacional del Agua, Gerencia de Consejos de Cuenca <sup>7</sup>.

### **3.5.- INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA.**

Al respecto, el artículo 13 de la Ley de Aguas Nacionales, establece lo siguiente:

<sup>7</sup> Comisión Nacional del Agua, Gerencia de Consejos de Cuenca.

**ARTÍCULO 13.** "La Comisión", previo acuerdo de su Consejo Técnico, establecerá Consejos de Cuenca, órganos colegiados de integración mixta, conforme a la Fracción XV del Artículo 3 de esta Ley. La coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría referidas en la mencionada fracción están orientadas a formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca, así como las demás que se establecen en este Capítulo y en los Reglamentos respectivos. Los Consejos de Cuenca no están subordinados a "la Comisión" o a los Organismos de Cuenca.

Los Consejos de Cuenca considerarán la pluralidad de intereses, demandas y necesidades en la cuenca o cuencas hidrológicas que correspondan.<sup>8</sup>

Por su parte, el artículo 13 BIS de la ley establece:

**ARTÍCULO 13 BIS.** Cada Consejo de Cuenca contará con un Presidente, un Secretario Técnico y vocales, con voz y voto, que representen a los tres órdenes de gobierno, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad, conforme a lo siguiente:

Vocales	Proporción de Representación
Representantes del Gobierno Federal	Los que resulten conforme a la Fracción IV del Artículo 13 BIS 2
Representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica	Cuando más 35%
Representantes de Usuarios en sus diferentes usos y Organizaciones Ciudadanas o No Gubernamentales	Al menos 50%

9

El Presidente del Consejo de Cuenca será designado conforme lo establezcan las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento de esta instancia y tendrá voz y voto de calidad. El Director General del Organismo de Cuenca fungirá como

<sup>8</sup> Artículo 13 Ley de Aguas Nacionales, página 29.

<sup>9</sup> Integración en la representación del Consejo de Cuenca.

Secretario Técnico del Consejo de Cuenca, quien tendrá voz y voto.

Para los fines del presente Capítulo, los organismos prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento son considerados como usuarios.<sup>10</sup>

Ahora bien, de la recta interpretación a las disposiciones legales referidas, advierto que los Consejos de Cuenca, se crean por Acuerdo del Consejo Técnico, dicho Consejo, es el Órgano de integración mixta, y está constituido como el órgano máximo de decisión de la Comisión Nacional del Agua, lo preside el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Los Consejos de Cuenca, no son autoridades del agua, sin embargo, son un factor real de poder, ello en razón de que sus determinaciones inciden en la administración de los recursos hídricos, los Consejos de Cuenca, son Órganos Colegiados de integración mixta, que realizan funciones de coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría, que fortalecen la ejecución de programas y acciones para la mejor administración de las aguas nacionales, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y la preservación de los recursos de la cuenca, sin embargo, no son autoridades, son instancias de participación social, donde concurren los tres ordenes de gobierno y los usuarios, en consecuencia, no están subordinados a la Comisión Nacional del Agua o al Organismo de Cuenca.

Los Consejos, deben de atender a la pluralidad de intereses, demandas y necesidades de los usuarios de las aguas nacionales dentro de la cuenca o región hidrológica en donde se cree el Consejo de Cuenca.

---

<sup>10</sup> Artículo 13 BIS op. cit. página 29.

Ahora bien, con motivo de la entrada en vigor de la reforma a la ley de Aguas Nacionales, se fortalece la participación social, a través de los Consejos de Cuenca, por ello el legislador federal ha dispuesto una nueva forma de organización y funcionamiento de los mismos, a través de normas que garantizan una mayor representatividad de los usuarios de la cuenca y las Organizaciones Ciudadanas no gubernamentales.



11

Efectivamente, la ley prevé que para la integración del Consejo, los usuarios tendrán el 50% en la proporción de la representación para la integración del Consejo, los representantes del Gobierno Estatal y Municipal, el 35% y el 15% el gobierno federal, lo que denota el fortalecimiento de la participación social, en la integración del Consejo de Cuenca.

Ahora bien, conforme a la reforma de la ley, los Consejos de Cuenca, expedirán sus Reglas de Integración, Organización y Funcionamiento, del propio Consejo, sin embargo, dichas reglas, deberán atender a las circunstancias particulares de la región y a la problemática que en cada cuenca se presente.

<sup>11</sup> Subdirección General Jurídica, de la Comisión Nacional del Agua, Presentación de las implicaciones de la reforma a la ley de Aguas Nacionales, en materia de Consejos de Cuenca.

Ello en razón de que la población, la actividad económica y las mayores tasas de crecimiento se concentran en el centro, norte y noroeste del país, donde la disponibilidad del agua alcanza valores internacionalmente considerados como peligrosamente bajos.<sup>12</sup>

Esta situación comienza a generar problemas de suministro, sobre todo en periodos de sequía, sin embargo, en el Sur- Sureste del país, existe mayor disponibilidad del recurso y los conflictos por inundaciones se acentúan, por los deslaves como resultado de las tormentas que se generan en temporada de lluvias y los daños por inundaciones se acentúan por la presencia de asentamientos humanos en zonas propensas a inundaciones como los cauces naturales y zonas bajas, y son más severos porque el agua se concentra más rápidamente y en mayor volumen como consecuencia de la pérdida de la cobertura vegetal originada por la deforestación.

En esta tesitura, cada región presenta una problemática distinta, por ello, la necesidad de que cada Consejo de Cuenca, emita sus propias reglas de integración, organización y funcionamiento, atendiendo a las circunstancias particulares de la cuenca hidrológica, sin embargo, no debe soslayarse que la autoridad del agua, deberá emitir a través de las disposiciones reglamentarias correspondientes, las directrices o lineamientos generales a que habrá de sujetarse la expedición de las reglas de operación.

Cada Consejo de Cuenca, contará con un

- Presidente,
- Secretario Técnico y
- Vocales, con voz y voto, que representen a los tres órdenes de gobierno, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad, conforme a lo siguiente:

---

<sup>12</sup> El Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas consideran que una disponibilidad natural per cápita de menos de 1000 m<sup>3</sup>/ año indica una gran escasez de agua.

Antes de la reforma a la ley, el Presidente del Consejo de Cuenca, era el Director General de la Comisión Nacional del Agua, el cual tenía voto de calidad, sin embargo, con motivo de la entrada en vigor de la reforma, se prevé que el Presidente del Consejo de Cuenca, será designado conforme lo establezcan las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento, por lo que cualquier Consejero, estaría en aptitud legal de concursar para la Presidencia del Consejo de Cuenca, lo que desde luego favorece la imparcialidad de las decisiones que tome el Consejo de Cuenca.

La ley de la materia, señala que para la integración del Consejo de Cuenca, el Director General del Organismo de Cuenca, fungirá como Secretario Técnico del Consejo de Cuenca, quien tendrá voz y voto, sin embargo la ley es omisa y no define cuales serán las funciones del Secretario Técnico dentro de la nueva integración del Consejo de Cuenca.

### **3.6.- ORGANOS AUXILIARES DE LOS CONSEJOS DE CUNCA.**

El Consejo de Cuenca, contará para su funcionamiento con los siguientes órganos:

- A) La Asamblea General de usuarios
- B) El Comité Directivo del Consejo de Cuenca
- C) La Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo
- D) La Gerencia Operativa

#### **A) LA ASAMBLEA GENERAL DE USUARIOS.**

Al respecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 BIS I de la Ley de Aguas Nacionales, la Asamblea General de Usuarios, estará integrada por los representantes de los usuarios del agua de los diferentes usos del agua dentro de la cuenca o región hidrológica administrativa, y de las organizaciones de la sociedad; y los organismos operadores.<sup>13</sup>

Para efectos del párrafo anterior, los organismos operadores, son los organismos públicos descentralizados paraestatales o paramunicipales o bien las empresas privadas que se encargan de prestar el servicio de agua potable a centros de población a través de la red municipal dentro de una cuenca o región hidrológica.

Ahora bien, como se ha venido manifestando, cada Consejo de Cuenca, contará con una Asamblea General de Usuarios, misma que estará integrada por un Presidente de Asamblea y un Secretario de Actas, quienes serán electos de entre sus miembros por los propios asambleístas conforme a las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca, que deberán ser formuladas por los Consejos de Cuenca, al respecto, será materia del Reglamento de la ley el definir los lineamientos y directrices que deberán observar cada Consejo de Cuenca en la elaboración de sus propias Reglas de Organización y Funcionamiento, sin embargo, considero que en las reglas de organización deberán considerar conforme a lo dispuesto por el artículo 13 BIS de la Ley de Aguas Nacionales, el procedimiento para la representación de las vocalías, las bases para la elección de los vocales y el procedimiento para la declaratoria de los vocales consejeros que resulten electos.

---

<sup>13</sup> Se consideran Organismos Operadores, las dependencias y organismos descentralizados de la administración Pública Estatal o Municipal, el Distrito Federal y sus Organismos Descentralizados, que prestan el servicio de agua potable a los centros de población urbanos.

Las funciones de la asamblea general de usuarios son las siguientes:

Conforme a lo previsto por el artículo 13 BIS 1, de la Ley de Aguas Nacionales, la Asamblea de Usuarios del Consejo de Cuenca, tendrá las siguientes funciones:

- Discutir las estrategias, prioridades, políticas, líneas de acción y criterios, para ser considerados en la planeación de corto, mediano y largo plazo de la cuenca hidrológica.
- Conocer los asuntos relativos a la explotación, uso y aprovechamiento del agua; la concesión, asignación y permisos de descarga; la contaminación y tratamiento del agua; la construcción de obras hidráulicas, y los demás aspectos relativos a la gestión integrada de los recursos hídricos, propuestos por los representantes de los usuarios del agua de los diferentes usos.
- Coadyuvar con el Consejo de Cuenca en la vigilancia del cumplimiento del Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica.
- Nombrar sus representantes que fungirán con el carácter de vocales en el seno del Consejo de Cuenca.
- Definir la posición de los usuarios del agua de los distintos usos y de las organizaciones de la sociedad, en relación con los asuntos que conocerá la Asamblea General al Consejo de Cuenca.

## **B) COMITÉ DIRECTIVO:**

El Comité Directivo del Consejo de Cuenca, estará integrado por el Presidente y Secretario Técnico del Consejo de Cuenca, será el órgano directivo del Consejo.

### **C) COMISIÓN DE OPERACIÓN Y VIGILANCIA DEL CONSEJO DE CUENCA**

La Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca, de la cual dependerá un Grupo Técnico de Trabajo Mixto y Colegiado, el cual se encargará del seguimiento y evaluación del desempeño del Consejo de Cuenca, grupos de trabajo específicos y otros órganos especializados que requiera el Consejo de Cuenca para el mejor cumplimiento de su objeto.

### **D) LA GERENCIA OPERATIVA**

La Gerencia Operativa, tendrá funciones internas de carácter técnico, administrativo y jurídico.

### **3.7.- FUNCIONES DE LOS CONSEJOS DE CUENCA.**

“Contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca o cuencas hidrológicas respectivas, contribuir a reestablecer o mantener el equilibrio entre disponibilidad y aprovechamiento de los recursos hídricos, considerando los diversos usos y usuarios, y favorecer el desarrollo sustentable en relación con el agua y su gestión”.

“Concertar las prioridades de uso del agua con sus miembros y con el Organismo de Cuenca que corresponda En todos los casos tendrá prioridad el uso doméstico y el público urbano”.

“Conocer y difundir los lineamientos generales de política hídrica nacional, regional y por cuenca, y proponer aquellos que reflejen la

realidad del desarrollo hídrico a corto, mediano y largo plazos, en el ámbito territorial que corresponda al Consejo de Cuenca.”

“Participar en la definición de los objetivos generales y los criterios para la formulación de los programas de gestión del agua de la cuenca en armonía con los criterios generales de la programación hídrica nacional”.

“Promover la participación de las autoridades estatales y municipales y asegurar la instrumentación de los mecanismos de participación de los usuarios de la cuenca y las organizaciones de la sociedad, en la formulación, aprobación, seguimiento, actualización y evaluación de la programación hídrica de la cuenca o cuencas de que se trate”.

“Desarrollar, revisar, conseguir los consensos necesarios y proponer a sus miembros, con la intervención del Organismo de Cuenca competente conforme a sus atribuciones, el proyecto de Programa Hídrico de la Cuenca”.

“Promover la coordinación y complementación de las inversiones en materia hídrica que efectúen los gobiernos de los estados, Distrito Federal y municipios en el ámbito territorial de la subcuencas y acuíferos, y apoyar las gestiones necesarias para lograr la concurrencia de los recursos para la ejecución de las acciones previstas en la programación hídrica”.

“Participar en el análisis de los estudios técnicos relativos a la disponibilidad y usos del agua; el mejoramiento y conservación de su

calidad; su conservación y la de los ecosistemas vitales vinculados con ésta; y la adopción de los criterios para seleccionar los proyectos y obras hidráulicas que se lleven a cabo en la cuenca o cuencas hidrológicas”.

“Coadyuvar al desarrollo de la infraestructura hidráulica y los servicios de agua para uso doméstico, público urbano y agrícola, incluyendo el servicio ambiental”.

“Contribuir al saneamiento de las cuencas, subcuencas, microcuencas, acuíferos y cuerpos receptores de aguas residuales para prevenir, detener o corregir su contaminación”.

“Contribuir a la valoración económica, ambiental y social del agua”.

“Colaborar con el Organismo de Cuenca en la instrumentación eficiente del Sistema Financiero del Agua en su ámbito territorial, con base en las disposiciones establecidas por la Autoridad en la materia”.

“Apoyar el financiamiento de la gestión regional del agua y la preservación de los recursos de la cuenca, incluyendo ecosistemas vitales”.

“Coadyuvar en el desarrollo de los estudios financieros que lleven a cabo los Organismos de Cuenca, para proponer los montos de las

contribuciones de los usuarios en apoyo al financiamiento de los programas de los órganos referidos para la gestión regional del agua y la conservación de los recursos hídricos y de ecosistemas vitales; para lo anterior se estará a lo dispuesto por la Autoridad en la materia”.

“Conocer oportuna y fidedignamente la información y documentación referente a la disponibilidad en cantidad y calidad, los usos del agua y los derechos registrados, así como los tópicos y parámetros de mayor relevancia en materia de recursos hídricos y su gestión, con apoyo en el Organismo de Cuenca respectivo y sus sistemas integrados de monitoreo e información; difundir ampliamente entre sus miembros y la sociedad de la cuenca o cuencas que corresponda, la información y documentación referida, enriquecida con las orientaciones y determinaciones a las que arribe dicho Consejo de Cuenca”.

“Impulsar el uso eficiente y sustentable del agua, y en forma específica, impulsar el reúso y la recirculación de las aguas”.

“Participar en el mejoramiento de la cultura del agua como recurso vital y escaso, con valor económico, social y ambiental”.

“Colaborar con la Autoridad en la materia para la prevención, conciliación, arbitraje, mitigación y solución de conflictos en materia de agua y su gestión”.

“Integrar comisiones de trabajo para plantear soluciones y recomendaciones sobre asuntos específicos de administración de las aguas, desarrollo de infraestructura hidráulica y servicios respectivos, uso racional del agua, preservación de su calidad y protección de ecosistemas vitales”.

“Promover, con el concurso del Organismo de Cuenca competente, el establecimiento de comisiones y comités de cuenca y comités técnicos de aguas del subsuelo; conseguir los consensos y apoyos necesarios para instrumentar las bases de organización y funcionamiento de estas organizaciones y reconocerlas como órganos auxiliares del Consejo de Cuenca cuando sea procedente”.

“Participar o intervenir en los demás casos previstos en la Ley y en sus correspondientes reglamentos”.<sup>14</sup>

### **3.8.- TERRITORIOS Y JERARQUÍA DE LOS CONSEJOS, COMISIONES Y COMITÉS DE CUENCA Y ACUÍFERO**

---

<sup>14</sup> Tareas encomendadas al Consejo de Cuenca, artículo 13 BIS 3 de la ley de Aguas Nacionales, página 32.



15

Como señale en el capítulo anterior, la cuenca es la unidad básica de gestión de los recursos hidráulicos, cada cuenca o región hidrológica esta constituida por macrocuencas o grupos de cuencas, microcuencas y acuíferos.

Al nivel de macrocuena se constituye un Consejo de Cuenca, dentro de dicha cuenca a nivel de subcuena se constituyen las Comisiones de Cuenca y a nivel de microcuena se crean los Comités de Cuenca, ahora bien a nivel de acuífero, se constituye el Comité Técnico de Aguas Subterráneas, también llamado COTAS.

Para el correcto ejercicio de sus funciones, los Consejos de Cuenca, se auxiliarán de los siguientes Comisiones, que estarán constituidas como órganos colegiales de integración mixta y no están subordinados a la Comisión Nacional del Agua, ni a los Organismos de Cuenca y son las siguientes:

<sup>15</sup> Mora Magaña Alfredo, Especialización en materia de aguas nacionales, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Comisiones de Cuenca
- Comités de Cuenca
- Comités Técnicos de Aguas Subterráneas o del Subsuelo.

Para operativizar sus acciones, los Consejos de Cuenca, cuentan con organizaciones auxiliares al nivel de subcuenca, microcuenca y acuífero, denominadas respectivamente Comisiones de Cuenca, Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas.

A estos últimos también se les denomina genéricamente "COTAS". Todas estas son organizaciones jerárquicamente subordinadas a los Consejos de Cuenca y se apoyan en la facultad que la propia Ley otorga a la Comisión Nacional del Agua para promover la organización de los usuarios por regiones, estados, cuencas y acuíferos.

Comisiones de Cuenca, tendrán un ámbito de acción de nivel de subcuenca o grupo de subcuencas correspondientes a una cuenca hidrológica en particular.

Hasta el momento se encuentran instaladas las siguientes Comisiones de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterránea, en el país:

#### **COMISIONES DE CUENCA INSTALADAS:**

<b>No.</b>	<b>Clave en mapa</b>	<b>Comisiones de Cuenca</b>	<b>Fecha de instalación</b>	<b>Estados que participan</b>	<b>Gerencia Regional</b>
1	02A	Río Colorado	07 diciembre 1999	Baja California y Sonora	I Península de Baja California
2	12A	Río Conchos	21 enero 1999	Chihuahua y Durango	VI Río Bravo
3	15A	Río Turbio	09 febrero 1995	Guanajuato	VIII Lerma-Santiago-Pacífico

4	15B	Cuenca Propia del Lago de Chapala	02 septiembre 1998	Jalisco y Michoacán	VIII Lerma-Santiago-Pacífico
5	17A	Ayuquila-Armería	15 octubre 1998	Colima y Jalisco	VIII Lerma-Santiago-Pacífico
6	19A	Río San Juan (Pánuco)	01 agosto 1997	Queretaro, Hidalgo y México	IX Golfo Norte
7	26A	Valle de Bravo	16 octubre 2003	Edo. de México	XIII Aguas del Valle de México

16

### COMITES DE CUENCA INSTALADOS:

No.	Clave en mapa	Comités de Cuenca	Fecha de instalación	Estados que participan	Gerencia Regional
1	10a	Río Huacapa	01 agosto 2003	Guerrero	V Pacífico Sur
2	10b	Río la Sabana-Laguna de Tres Palos	11 diciembre 2003	Guerrero	V Pacífico Sur
3	11a	Río Los Perros	18 noviembre 1999	Oaxaca	V Pacífico Sur
4	11b	Río Salado	18 mayo 2001	Oaxaca	V Pacífico Sur
5	11c	Río Copalita	19 abril 2002	Oaxaca	V Pacífico Sur
6	11d	Alto Atoyac	7 agosto 2002	Oaxaca	V Pacífico Sur
7	19a	Río Valles	10 diciembre 2002	San Luis Potosí	IX Golfo Norte
8	21a	Río Blanco	16 junio 2000	Veracruz	X Golfo Centro
9	23a	Río Zanatenco	23 agosto 2002	Chiapas	XI Frontera Sur
10	23b	Río Lagartero	11 septiembre 2003	Chiapas	XI Frontera Sur
11	23c	Río Coapa	15 octubre 2003	Chiapas	XI Frontera Sur

<sup>16</sup>Comisión Nacional del Agua, Gerencia de Consejos de Cuenca.

12	24a	Río Sabinal	22 marzo 2003	Chiapas	XI Frontera Sur
13	24b	Río Cuxtepec	02 mayo 2003	Chiapas	XI Frontera Sur
14	26a	Cañada de Madero	30 junio 2000	Hidalgo	XIII Aguas del Valle de México

17

---

<sup>17</sup> Comisión Nacional del Agua, Gerencia de Consejos de Cuenca.

## **CAPITULO CUARTO**

### **REGLAMENTOS y DECRETOS PARA LA EXTRACCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE AGUAS NACIONALES.**

Ahora bien como se señale en el Capítulo referente al régimen Constitucional de las aguas nacionales, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el régimen legal para la administración de los recursos hídricos, dentro del contenido de dicho artículo, el Constituyente Federal, ha previsto el ejercicio de la facultad reglamentaria en materia de aguas nacionales a favor del titular del Poder Ejecutivo Federal.

En efecto, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ejercerá las siguientes atribuciones:

- Reglamentar el control de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, inclusive, las que haya sido libremente alumbradas, así como las aguas superficiales.
- Imponer modalidades y regular su aprovechamiento.
- Establecer provisiones, usos, reservas y destinos del agua.
- Reglamentar su extracción y utilización y establecer zonas vedadas.
- Establecer reservas nacionales y suprimirlas.

Para analizar el tema de la reglamentación para la extracción de las aguas nacionales, debemos partir en primer término de definir el concepto de Reglamento.

#### **4.1.- CONCEPTO DE REGLAMENTO.**

Desde el punto de vista gramatical, “es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión está reservada

a un cuerpo normativo de carácter jurídico; se le estudia como fuente de derecho y aparece en la pirámide jurídica debajo de la ley”.

“El Reglamento, es un acto puramente legislativo que consiste en una norma o conjunto de normas jurídicas con carácter abstracto e impersonal, que el Poder Ejecutivo, expide en uso de una facultad propia, cuyo objetivo es facilitar la exacta observancia de las leyes aprobadas por el Poder Legislativo”.<sup>1</sup>

El reglamento es también un “acto administrativo, pero desde el punto de vista material se identifica con la ley, porque en ésta encuentra los mismos caracteres que en aquél, por su naturaleza, el reglamento constituye un acto legislativo, que, como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales”.<sup>2</sup>

Para Luis Villar Palasí, define al Reglamento; como “la disposición general para conductas futuras, imputable al aparato administrativo del estado, con rango inferior a la ley y la forma y régimen típico”.<sup>3</sup>

Ahora bien, desde el punto de vista constitucional, la facultad reglamentaria, esta prevista en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos de México que dispone:

**“ARTÍCULO 89.-** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

...”<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, Editorial Harla, México, Segunda Edición, página 211.

<sup>2</sup> Baéz Martínez Roberto, op.cit. Página17.

<sup>3</sup> Martínez Morales Rafael I, op cit. página 212.

<sup>4</sup> Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, México, D.F. página 69.

Es decir, el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal, implica que puede expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de una ley, desarrollando y complementado en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.

“El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta”.

#### **4.2.- DIFERENCIAS ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO.**

“Las diferencias entre la ley y el reglamento son las siguientes:

- a) Existe una distinción puramente formal, consistente en que la ley es un acto legislativo (emitido por el Congreso), mientras que el reglamento es un acto administrativo, expedido por el Presidente.
- b) El reglamento no es emitido mediante el mismo procedimiento de una ley.
- c) Existen los principios de primacía y reservas de ley, que operan a favor de ésta.
- d) No puede haber reglamento sin una ley, aunque esta última puede existir sin que se le reglamente.
- e) La abrogación o derogación de una ley implica, a su vez, la de su reglamento, a menos que en la propia ley ordene lo contrario.
- f) La facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra en la Constitución”.<sup>5</sup>

El reglamento implica el ejercicio de la función legislativa, desde el punto de vista material, y es reconocido por la doctrina y la jurisprudencia como potestad reglamentaria.

---

<sup>5</sup> Báez Martínez Roberto, op. cit. página 21.

En materia Reglamentos para la extracción y distribución de Aguas Nacionales, cabe señalar que conforme al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que para la administración de las aguas nacionales, el titular del Poder Ejecutivo Federal, podrá reglamentar la extracción o utilización de las aguas nacionales, y aún establecer zonas vedadas cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, pudiendo incluso, establecer reservas nacionales.

De la interpretación armónica del artículo 27 Constitucional, en relación con la fracción I del artículo 89 del propio ordenamiento, concluyo que la facultad reglamentaria debe ejercerse directamente por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad, de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

En virtud de lo anterior, el ejercicio de la facultad reglamentaria para otorgamiento de facultades como las señaladas, al Titular del Poder Ejecutivo Federal, tiene como finalidad hacer que se cumplan los principios constitucionales a que se sujeta la administración de las aguas nacionales.

Tratándose, de la reglamentación para la explotación uso o aprovechamiento de aguas nacionales, el artículo 3, fracción LXIII, de la Ley de Aguas Nacionales define a la "Zona reglamentada, como aquellas áreas específicas de los acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas, que por sus características de deterioro, desequilibrio hidrológico, riesgos o daños a cuerpos de agua o al medio ambiente, fragilidad de los ecosistemas vitales, sobreexplotación, así como para su reordenamiento y restauración, requieren un manejo hídrico específico

para garantizar la sustentabilidad hidrológica”.<sup>6</sup>

Los Reglamentos o Decretos que expida el Titular del Poder Ejecutivo Federal, en materia del uso, aprovechamiento o explotación de las aguas nacionales, a fin de reglamentar su extracción y distribución, vedar su explotación, uso o aprovechamiento o bien establecer reservas, deben sujetarse tanto a la Constitución General de la República, como a las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.

En efecto, la Ley de Aguas Nacionales, dispone para la reglamentación lo siguiente:

**“ARTÍCULO 6.** Compete al Ejecutivo Federal:

I. Reglamentar por cuenca hidrológica y acuífero, el control de la extracción así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, y las superficiales, en los términos del Título Quinto de la presente Ley; y expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas reglamentadas que requieren un manejo específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica o cuando se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales en áreas determinadas en acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas;

...”

**“ARTÍCULO 7.** Se declara de utilidad pública:

I. La gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en el territorio nacional, como prioridad y asunto de seguridad nacional;

II. La protección, mejoramiento, conservación y restauración de cuencas hidrológicas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de agua de propiedad nacional, zonas de captación de fuentes de

---

<sup>6</sup> Artículo 3, fracción LXIII, de la Ley de Aguas Nacionales, página 9.

abastecimiento, zonas federales, así como la infiltración natural o artificial de aguas para reabastecer mantos acuíferos acorde con las "Normas Oficiales Mexicanas" y la derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras;

III. La instalación de los dispositivos necesarios para la medición de la cantidad y calidad de las aguas nacionales y en general para la medición del ciclo hidrológico;

IV. El restablecimiento del equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, incluidas las limitaciones de extracción en zonas reglamentadas, las vedas, las reservas y el cambio en el uso del agua para destinarlo al uso doméstico y al público urbano; la recarga artificial de acuíferos, así como la disposición de agua al suelo y subsuelo, acorde con la normatividad vigente;

V. El restablecimiento del equilibrio de los ecosistemas vitales vinculados con el agua;

VI. La eficientización y modernización de los servicios de agua domésticos y públicos urbanos, para contribuir al mejoramiento de la salud y bienestar social, para mejorar la calidad y oportunidad en el servicio prestado, así como para contribuir a alcanzar la gestión integrada de los recursos hídricos;

VII. El mejoramiento de la calidad de las aguas residuales, la prevención y control de su contaminación, la recirculación y el reúso de dichas aguas, así como la construcción y operación de obras de prevención, control y mitigación de la contaminación del agua, incluyendo plantas de tratamiento de aguas residuales;

VIII. El establecimiento, en los términos de esta Ley, de distritos de riego, unidades de riego, distritos de temporal tecnificado y unidades de drenaje, así como la adquisición de las tierras y demás bienes inmuebles necesarios para integrar las zonas de riego o drenaje;

IX. La prevención y atención de los efectos de fenómenos meteorológicos extraordinarios que pongan en peligro a personas, áreas productivas o instalaciones;

X. El aprovechamiento de aguas nacionales para generar energía eléctrica destinada a servicios públicos, y

XI. La adquisición o aprovechamiento de los bienes inmuebles que se requieran para la construcción, operación, mantenimiento, conservación, rehabilitación, mejoramiento o desarrollo de las obras públicas hidráulicas y de los servicios respectivos, y la adquisición y aprovechamiento de las demás instalaciones, inmuebles y vías de comunicación que las mismas requieran”.

**“ARTÍCULO 38.** El Ejecutivo Federal, previos los estudios técnicos que al efecto se elaboren y publiquen, y considerando los programas nacional hídrico y por cuenca hidrológica y las necesidades del ordenamiento territorial nacional, regional y local, así como lo dispuesto en los Artículos 6 y 7 de la presente Ley, podrá decretar el establecimiento de zonas reglamentadas, zonas de veda o declarar la reserva de aguas.

Adicionalmente, el Ejecutivo Federal podrá declarar como zonas de desastre, a aquellas cuencas hidrológicas o regiones hidrológicas que por sus circunstancias naturales o causadas por el hombre, presenten o puedan presentar riesgos irreversibles a algún ecosistema”.

**“ARTÍCULO 39.** En el decreto que establezca la zona reglamentada a que se refiere el Artículo anterior, el Ejecutivo Federal fijará los volúmenes de extracción, uso y descarga que se podrán autorizar, las modalidades o límites a los derechos de los concesionarios y asignatarios, así como las demás disposiciones especiales que se requieran por causa de interés público.

En los casos de sequías extraordinarias, sobreexplotación grave de acuíferos o condiciones de necesidad o urgencia por causa de fuerza mayor, el Ejecutivo Federal adoptará medidas necesarias para controlar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, mismas que se establecerán al emitir el decreto correspondiente para el establecimiento de zonas reglamentadas”

**“ARTÍCULO 39 BIS.** El Ejecutivo Federal podrá expedir Decretos para el establecimiento de Zonas de Veda para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, en casos de sobreexplotación de las aguas nacionales, ya sea superficiales o del subsuelo, sequía o de escasez extrema o situaciones de emergencia o de urgencia, motivadas por contaminación de las aguas o por situaciones derivadas de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, cuando:

I. No sea posible mantener o incrementar las extracciones de agua superficial o del subsuelo, a partir de un determinado volumen anual fijado por "la Autoridad del Agua", sin afectar la sustentabilidad del recurso y sin el riesgo de inducir efectos perjudiciales, económicos o ambientales, en las fuentes de agua de la zona en cuestión o en los usuarios del recurso, o

II. Se requiera prohibir o limitar los usos del agua con objeto de proteger su calidad en las cuencas o acuíferos”.

**“ARTÍCULO 40.** Los decretos por los que se establezcan, modifiquen o supriman zonas de veda contendrán la ubicación y delimitación de la misma, así como sus consecuencias o modalidades.

El decreto de veda correspondiente deberá señalar:

I. La declaratoria de utilidad pública;

II. Las características de la veda, de su modificación o de su supresión;

III. Las consecuencias previstas al instrumentar la veda;

IV. La ubicación y delimitación de la zona de veda;

V. La descripción del ecosistema hídrico o ecosistemas afectados;

VI. El diagnóstico de los daños sufridos en los ecosistemas hídricos, el volumen disponible de agua

y su distribución territorial, así como los volúmenes de extracción, recarga y de escurrimiento;

VII. Las bases y disposiciones que deberá adoptar "la Autoridad del Agua", relativas a la forma, condiciones y, en su caso, limitaciones, en relación con las extracciones o descargas en forma temporal o definitiva;

VIII. La expedición de normas que regulen los aprovechamientos y descargas, en relación con la fracción anterior, incluyendo el levantamiento y actualización de padrones;

IX. Los volúmenes de extracción a que se refieren las dos fracciones anteriores, y

X. La temporalidad en que estará vigente la veda, reserva de agua o zona reglamentada, la cual puede prorrogarse de subsistir los supuestos de los Artículos 38 y 39 de la presente Ley.

El Organismo de Cuenca que corresponda, promoverá la organización de los usuarios de la zona de veda respectiva, para que participen en su instrumentación”.

**“ARTÍCULO 41.** El Ejecutivo Federal podrá declarar o levantar mediante decreto la reserva total o parcial de las aguas nacionales para los siguientes propósitos:

I. Uso Doméstico y Uso Público Urbano;

II. Generación de energía eléctrica para servicio público, y

III. Garantizar los flujos mínimos para la protección ecológica, incluyendo la conservación o restauración de ecosistemas vitales.

"La Autoridad del Agua" tomará las previsiones necesarias para incorporar las reservas a la programación hídrica regional y nacional”.

**“ARTÍCULO 42.** Para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo en las zonas reglamentadas o de veda decretadas por el

Ejecutivo Federal, incluso las que hayan sido libremente alumbradas, requerirán de:

I. Concesión o asignación para su explotación, uso o aprovechamiento;

II. Un programa integral de manejo por cuenca y acuíferos a explotar, y

III. Permisos para las obras de perforación, reposición o relocalización de pozos, o demás modificaciones a las condiciones de aprovechamiento, que se realicen a partir del decreto de veda o reglamentación.

Las concesiones o asignaciones se sujetarán a los requisitos que establecen los Artículos 21 y 21 BIS de esta Ley y se otorgarán de acuerdo con los estudios de disponibilidad respectivos, teniendo en cuenta el volumen de agua usada o aprovechada como promedio en el último año inmediato anterior al decreto respectivo, y que se hubieran inscrito en el Registro Público de Derechos de Agua.

A falta de dicha inscripción en el Registro citado, se tomará en cuenta el volumen declarado fiscalmente para efectos del pago del derecho federal por uso o aprovechamiento de agua, en el último ejercicio fiscal.

En aquellos casos en los que la explotación, uso o aprovechamiento no pueda ser determinado conforme a lo dispuesto en los dos párrafos anteriores, el volumen de agua se determinará conforme a los procedimientos que establezcan los reglamentos respectivos”.

**“ARTÍCULO 43.** En los casos del Artículo anterior, será necesario solicitar a "la Autoridad del Agua" el permiso para realizar:

I. La perforación con el objeto de completar el volumen autorizado, si una vez terminada la obra hidráulica no se obtiene el mismo;

II. La reposición de pozo; y

III. La profundización, relocalización o cambio de equipo del pozo.

El permiso tomará en cuenta las extracciones permitidas en los términos del Artículo 40 de la presente Ley”.

A su vez los artículos 73, 74, 75 y 76 del Reglamento de la Ley indicada señalan:

**“ARTÍCULO 73.-** Para efectos del artículo 38 de la “Ley”, “La Comisión” realizará los estudios técnicos y, de encontrarlos procedentes, formulará los proyectos y tramitará los decretos o reglamentos respectivos, los cuales deberán publicarse por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación en la localidad de que se trate.

En los estudios técnicos a que se refiere el artículo 38 de la “Ley”, “La Comisión” promoverá la participación de los usuarios a través de los Consejos de Cuenca, o en su defecto, a través de las organizaciones de los usuarios en las zonas que se quieran vedar o reglamentar.

El decreto o reglamento respectivo, deberá hacer constar que se elaboraron los estudios técnicos a que se refiere el artículo 38 de la “Ley”, al igual que sus resultados, y que se dio la participación a que se refiere el párrafo anterior.”

**“ARTÍCULO 74.-** Se entenderá por zona reglamentada, aquélla en la que el Ejecutivo Federal mediante reglamento, por causa de interés público, establece restricciones o disposiciones 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 racional e integral del recurso y conservar su calidad.

El reglamento se aplicará, a partir de su entrada en vigor, tanto a los aprovechamientos de aguas superficiales y del subsuelo existentes al momento de su expedición, como a los que se autoricen con posterioridad.”

**“ARTÍCULO 75.-** Los reglamentos a que se refiere el

presente capítulo deberán contener:

- I.- El nombre, ubicación y delimitación geográfica de las corrientes, depósitos o acuíferos, objeto de la reglamentación;
- II.- El volumen disponible de agua y su distribución territorial:
- III.- Las disposiciones relativas a la forma y condiciones en que deberán llevarse a cabo el uso, la explotación y el aprovechamiento del agua, así como la forma de llevar los padrones respectivos;
- IV.- Las medidas necesarias para hacer frente a situaciones de emergencia, escasez extrema o sobreexplotación:
- V.- Los mecanismos que garanticen la participación de los usuarios en la aplicación del reglamento, y
- VI.- Las sanciones por incumplimiento previstas en la “Ley”.

En el reglamento de estas zonas se atenderá a los usos del agua previstos en el Título Sexto de la “Ley”, teniendo prioridad el abastecimiento para consumo humano.”

**“ARTÍCULO 76.-** En las zonas reglamentadas.”La Comisión” promoverá la participación y concertación con los usuarios de las zonas respectivas para:

- I.- Establecer los mecanismos o acciones que coadyuven a la vigilancia del cumplimiento de la “Ley”, del presente “Reglamento” y, en su caso, de los reglamentos específicos que se establezcan en esas zonas;
- II.- Definir mecanismos para la presentación y tramitación de las sugerencias, solicitudes, denuncias o quejas de los usuarios;
- III.- Promover y en su caso coadyuvar en las acciones tendientes a preservar las fuentes de agua y conservar o controlar su calidad, y

IV.- Dar a conocer a los interesados el anteproyecto de reglamento específico que formule, para que conforme a derecho expongan lo que a sus intereses convenga.”

De la recta interpretación a las disposiciones legales referidas, observo que corresponde al Titular del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de su facultad reglamentaria, para Reglamentar la extracción y utilización de aguas nacionales, para establecer zonas de veda, así como, suprimirlas y Declarar reservas de aguas nacionales, para lo cual deberá sujetarse a los principios constitucionales y a las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales.

Ahora bien, para la expedición de Reglamentos para la Extracción y Distribución de Aguas Nacionales, los Consejos de Cuenca, tienen una importante tarea, ello en razón de que conforme a la Ley de Aguas Nacionales, en el ámbito de las Consejos de Cuenca, se resolverán las posibles limitaciones a los derechos de aguas, para enfrentar situaciones de emergencia, escasez extrema, desequilibrio hidrológico, sobreexplotación, reserva, que se deriven de la existencia o declaración e instrumentación de zonas reglamentadas, zonas de veda y de reserva de aguas nacionales.

Conforme a lo previsto por el artículo 13 BIS 3 fracción VIII, de la Ley de Aguas Nacionales, el Consejo de Cuenca, participará en el análisis de los estudios técnicos relativos a la disponibilidad y usos del agua; el mejoramiento y conservación de su calidad; su conservación y la de los ecosistemas vitales vinculados con éstas; y la adopción de los criterios para seleccionar los proyectos y obras.

En concordancia con lo anterior, el artículo 75, fracción II del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, establece que es materia de extracción y distribución de las aguas nacionales, el determinar el

volumen de agua disponible, constituye la base para la reglamentación, asimismo, también deberá señalarse las condiciones que habrán de limitarse los derechos de los concesionarios y asignatarios.

En virtud de lo anterior, la determinación de dicha disponibilidad habrá de realizarse con base en el procedimiento que establece la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CNA-2000.<sup>7</sup>

En este orden de ideas, el proyecto de reglamento para la explotación uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, como cualquier acto de autoridad administrativa, debe estar debidamente fundado y motivado, es decir, la autoridad administrativa, debe señalar con claridad cuales son los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto, así como manifestar las razones, motivos y circunstancias, mismas que deben estar ligadas al contenido del Reglamento, que sustenta o justifica la necesidad de reglamentar un acuífero, también es indispensable que se citen la causa de utilidad pública que sustenta la reglamentación.

Ahora bien, como señale en párrafos anteriores, para la expedición del Reglamento, es necesario contar con los estudios técnicos que al efecto prevé el artículo 38 de la Ley de Aguas Nacionales, en relación con el diverso 73, párrafos primero y segundo de su Reglamento, para la expedición del Reglamento, en efecto, la autoridad administrativa previamente a la expedición del Reglamento, deberá en primer término concertar con los usuarios a través del Consejo de Cuenca, dichos estudios, para lo cual se convocará a una sesión extraordinaria al Consejo de Cuenca, a fin de darles a conocer los estudios técnicos que sustentarán la reglamentación.

Una vez que se concluya los estudios técnicos, con la participación de los usuarios a través del Consejo de Cuenca, se procederá a su

---

<sup>7</sup> NOM-011-CMA-2000, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2002.

publicación, por una sola vez, en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación.

#### **4.3.- REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIRSE PARA LA EXPEDICIÓN DE DECRETOS PARA LA REGLAMENTACIÓN PARA LA EXTRACCIÓN, USO, O APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS NACIONALES.**

- 1.- La declaratoria de utilidad pública que sustenta la Reglamentación.
- 2.- Las características de la Reglamentación.
- 3.- La ubicación de la zona a regular con la descripción de la zona del ecosistema hídrico o ecosistemas afectados.
- 4.- El volumen disponible del agua conforme a los estudios técnicos que como indique deberán concertarse con el Consejo de Cuenca y publicarse previamente.
- 5.- La forma y condiciones y en su caso las limitaciones en relación con las concesiones otorgadas con anterioridad a la reglamentación, así como se definirá el nuevo volumen de extracción.
- 6.- La vigencia o temporalidad del Decreto.

Los Reglamentos para la Extracción y Distribución de Aguas Nacionales, pueden ser modificados; es decir, reformados o adicionados, modificaciones que también deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

#### **4.4.- CONCEPTO DE DECRETOS DE VEDA.**

“Decreto del latín decretum. Resolución, decisión del Jefe de Estado, de

su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplicase más específicamente hoy a los de carácter político gubernativo.

8

El Maestro Roberto Báez Martínez, señala que los Decretos, son “una decisión de un órgano del Estado, la cual crea situaciones generalmente concretas e individuales, y requiere publicidad a efecto de ser conocida por aquéllos a quienes va dirigido. Es conveniente destacar que los Decretos crean situaciones jurídicas concretas e individuales, por ejemplo, los que desafectan del dominio público de bienes de la nación, pero existen otros que adquieren un carácter generalizado, como los que instituyen organismos descentralizados”.<sup>9</sup>

El Maestro Miguel Marienoff, señala que “Decreto es toda decisión, disposición o mandamiento de autoridad superior de un poder u órgano administrativo, en especial del Jefe de Estado”.<sup>10</sup>

Los Decretos pueden emanar del Poder Judicial, del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

Tratándose, de Decretos de Veda para la extracción, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, el artículo 3 fracción LXV, de la Ley de Aguas Nacionales, señala lo siguiente:

**“Artículo 3.-** Para efectos de la ley se prevé:

...

LXV, de la Ley de Aguas Nacionales, señala que es "Zona de veda, aquellas áreas específicas de las

---

<sup>8</sup> Báez Martínez Roberto, op. cit, página 25.

<sup>9</sup> Báez Martínez Roberto, op. cit. página 22.

<sup>10</sup> Marienoff Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Glem Buenos Aires, página 284.

regiones hidrológicas, cuencas hidrológicas o acuíferos, en las cuales no se autorizan aprovechamientos de agua adicionales a los establecidos legalmente y éstos se controlan mediante reglamentos específicos, en virtud del deterioro del agua en cantidad o calidad, por la afectación a la sustentabilidad hidrológica, o por el daño a cuerpos de agua superficiales o subterráneos.

...”<sup>11</sup>

Conforme a las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, para el establecimiento de un Decreto de Veda, para el aprovechamiento, uso o explotación de las aguas nacionales, el titular del Poder Ejecutivo Federal, deberá atender a lo establecido por los artículos 6°, fracción I, 38, 39, segundo párrafo, 40, 42 y 43 de la Ley de Aguas Nacionales, así como en los diversos 73, 77, 79 y 80, del Reglamento de la misma, que señalan:

**"ARTÍCULO 6.** Compete al Ejecutivo Federal:

...

II. Expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas de veda de aguas nacionales, en los términos del Título Quinto de la presente Ley;

...”

**“ARTÍCULO 38.** El Ejecutivo Federal, previos los estudios técnicos que al efecto se elaboren y publiquen, y considerando los programas nacional hídrico y por cuenca hidrológica y las necesidades del ordenamiento territorial nacional, regional y local, así como lo dispuesto en los Artículos 6 y 7 de la presente Ley, podrá decretar el establecimiento de zonas reglamentadas, zonas de veda o declarar la reserva de aguas.

---

<sup>11</sup> Artículo 3, fracción LXV, de la Ley la Aguas Nacionales, página 9.

Adicionalmente, el Ejecutivo Federal podrá declarar como zonas de desastre, a aquellas cuencas hidrológicas o regiones hidrológicas que por sus circunstancias naturales o causadas por el hombre, presenten o puedan presentar riesgos irreversibles a algún ecosistema”.

**“ARTÍCULO 39.** En el decreto que establezca la zona reglamentada a que se refiere el Artículo anterior, el Ejecutivo Federal fijará los volúmenes de extracción, uso y descarga que se podrán autorizar, las modalidades o límites a los derechos de los concesionarios y asignatarios, así como las demás disposiciones especiales que se requieran por causa de interés público.

En los casos de sequías extraordinarias, sobreexplotación grave de acuíferos o condiciones de necesidad o urgencia por causa de fuerza mayor, el Ejecutivo Federal adoptará medidas necesarias para controlar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, mismas que se establecerán al emitir el decreto correspondiente para el establecimiento de zonas reglamentadas”.

**“ARTÍCULO 39 BIS.** El Ejecutivo Federal podrá expedir Decretos para el establecimiento de Zonas de Veda para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, en casos de sobreexplotación de las aguas nacionales, ya sea superficiales o del subsuelo, sequía o de escasez extrema o situaciones de emergencia o de urgencia, motivadas por contaminación de las aguas o por situaciones derivadas de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, cuando:

I. No sea posible mantener o incrementar las extracciones de agua superficial o del subsuelo, a partir de un determinado volumen anual fijado por "la Autoridad del Agua", sin afectar la sustentabilidad del recurso y sin el riesgo de inducir efectos perjudiciales, económicos o ambientales, en las fuentes de agua de la zona en cuestión o en los usuarios del recurso, o

II. Se requiera prohibir o limitar los usos del agua con objeto de proteger su calidad en las cuencas o acuíferos”.

**“ARTÍCULO 40.** Los decretos por los que se establezcan, modifiquen o supriman zonas de veda contendrán la ubicación y delimitación de la misma, así como sus consecuencias o modalidades.

El decreto de veda correspondiente deberá señalar:

- I. La declaratoria de utilidad pública;
- II. Las características de la veda, de su modificación o de su supresión;
- III. Las consecuencias previstas al instrumentar la veda;
- IV. La ubicación y delimitación de la zona de veda;
- V. La descripción del ecosistema hídrico o ecosistemas afectados;
- VI. El diagnóstico de los daños sufridos en los ecosistemas hídricos, el volumen disponible de agua y su distribución territorial, así como los volúmenes de extracción, recarga y de escurrimiento;
- VII. Las bases y disposiciones que deberá adoptar "la Autoridad del Agua", relativas a la forma, condiciones y, en su caso, limitaciones, en relación con las extracciones o descargas en forma temporal o definitiva;
- VIII. La expedición de normas que regulen los aprovechamientos y descargas, en relación con la fracción anterior, incluyendo el levantamiento y actualización de padrones;
- IX. Los volúmenes de extracción a que se refieren las dos fracciones anteriores, y
- X. La temporalidad en que estará vigente la veda, reserva de agua o zona reglamentada, la cual puede prorrogarse de subsistir los supuestos de los Artículos 38 y 39 de la presente Ley.

El Organismo de Cuenca que corresponda, promoverá la organización de los usuarios de la zona

de veda respectiva, para que participen en su instrumentación”.

**“ARTÍCULO 41.** El Ejecutivo Federal podrá declarar o levantar mediante decreto la reserva total o parcial de las aguas nacionales para los siguientes propósitos:

- I. Uso Doméstico y Uso Público Urbano;
- II. Generación de energía eléctrica para servicio público, y
- III. Garantizar los flujos mínimos para la protección ecológica, incluyendo la conservación o restauración de ecosistemas vitales.

"La Autoridad del Agua" tomará las previsiones necesarias para incorporar las reservas a la programación hídrica regional y nacional”.

**“ARTÍCULO 42.** Para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo en las zonas reglamentadas o de veda decretadas por el Ejecutivo Federal, incluso las que hayan sido libremente alumbradas, requerirán de:

- I. Concesión o asignación para su explotación, uso o aprovechamiento;
- II. Un programa integral de manejo por cuenca y acuíferos a explotar, y
- III. Permisos para las obras de perforación, reposición o relocalización de pozos, o demás modificaciones a las condiciones de aprovechamiento, que se realicen a partir del decreto de veda o reglamentación.

Las concesiones o asignaciones se sujetarán a los requisitos que establecen los Artículos 21 y 21 BIS de esta Ley y se otorgarán de acuerdo con los estudios de disponibilidad respectivos, teniendo en cuenta el volumen de agua usada o aprovechada como promedio en el último año inmediato anterior al decreto respectivo, y que se hubieran inscrito en el Registro Público de Derechos de Agua.

A falta de dicha inscripción en el Registro citado, se tomará en cuenta el volumen declarado fiscalmente

para efectos del pago del derecho federal por uso o aprovechamiento de agua, en el último ejercicio fiscal.

En aquellos casos en los que la explotación, uso o aprovechamiento no pueda ser determinado conforme a lo dispuesto en los dos párrafos anteriores, el volumen de agua se determinará conforme a los procedimientos que establezcan los reglamentos respectivos”.

**“ARTÍCULO 43.** En los casos del Artículo anterior, será necesario solicitar a "la Autoridad del Agua" el permiso para realizar:

I. La perforación con el objeto de completar el volumen autorizado, si una vez terminada la obra hidráulica no se obtiene el mismo;

II. La reposición de pozo; y

III. La profundización, relocalización o cambio de equipo del pozo.

El permiso tomará en cuenta las extracciones permitidas en los términos del Artículo 40 de la presente Ley”.

Por su parte los artículos 73, 77, 79 y 80 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales dicen:

**“ARTÍCULO 73.-** Para efectos del artículo 38 de la “Ley”, “La Comisión” realizará los estudios técnicos y, de encontrarlos procedentes, formulará los proyectos y tramitará los decretos o reglamentos respectivos, los cuales deberán publicarse por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación en la localidad de que se trate.

En los estudios técnicos a que se refiere el artículo 38 de la “Ley”, “La Comisión” promoverá la participación de los usuarios a través de los Consejos de Cuenca, o en su defecto, a través de las organizaciones de los usuarios en las zonas que se quieran vedar o reglamentar.

El decreto o reglamento respectivo, deberá hacer constar que se elaboraron los estudios técnicos a que se refiere el artículo 38 de la “Ley”, al igual que sus resultados, y que se dio la participación a que se refiere el párrafo anterior.”

**“ARTÍCULO 77.-** Se entenderá como zona de veda aquella en la que el Ejecutivo Federal mediante decreto, por causa de interés público, establece:

- I.- Que no es posible mantener o incrementar las extracciones de agua superficial o del subsuelo, a partir de un determinado volumen fijado por “La Comisión” conforme a los estudios que al efecto realice, sin afectar el desarrollo integral sustentable del recurso y sin el riesgo de inducir efectos perjudiciales, económicos o ambientales, en las fuentes de agua de la zona en cuestión o en los usuarios del recurso; o
- II.- Que se prohíben o limitan los usos del agua con objeto de proteger la calidad del agua en las cuencas o acuíferos.

Para efectos de la fracción III, del artículo 40 de la “Ley”, “La Comisión” promoverá la organización de los usuarios de la zona de veda respectiva, para que pueda participar en el establecimiento de las modalidades o limitaciones a las extracciones o descargas, mediante la expedición de las normas oficiales mexicanas respectivas.”

**“ARTÍCULO 79.-** En las zonas en las cuales el Ejecutivo Federal haya decretado una veda o en las zonas en las que se haya reglamentado la extracción y utilización de aguas nacionales del subsuelo, “La Comisión”, en los términos de la “Ley” y el presente “Reglamento”, a solicitud de los usuarios, expedirá las concesiones o asignaciones para su explotación, uso o aprovechamiento.

Las aguas nacionales superficiales se podrán continuar explotando, usando o aprovechando al amparo del título de concesión o asignación respectiva, con las limitaciones y modalidades que en su caso establezcan los decretos y reglamentos correspondientes.”

**“ARTÍCULO 80.-** Para efectos del artículo 42 de la “Ley”, cuando los aprovechamientos de agua no se hayan efectuado en los dos años inmediatos anteriores a la entrada en vigor del decreto o reglamento respectivo, “La Comisión” podrá otorgar las concesiones o asignaciones respectivas, mediante la estimación presuntiva del volumen de agua usada, aprovechada o descargada, considerando indistintamente:

- I.- Los volúmenes que señalen los aparatos de medición que se hubieren instalado o los que se desprendan de alguna de las declaraciones presentadas, conforme a la Ley Federal de Derechos, por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales;
- II.- El cálculo de la cantidad del agua que el titular pudo obtener durante el período para el cual se efectúa la determinación, de acuerdo a las características de sus instalaciones, debiéndose tomar en cuenta, entre otros, los siguientes elementos:
  - a). Energía eléctrica consumida por cada pozo o aprovechamiento;
  - b). Potencia del equipo de bombeo;
  - c). Altura o desnivel entre el nivel dinámico del agua y el punto de descarga;
  - d). Pérdida por fricción;
  - e). Coeficiente de eficiencia del equipo de bombeo;
- III.- El cálculo de la cantidad de agua que el titular pudo descargar de acuerdo con sus niveles de actividad e índices de descarga unitaria determinados por “La Comisión”, o
- IV.- Otra información obtenida por “La Comisión” en ejercicio de sus facultades, o la que se desprenda de los medios indirectos de la investigación económica o de cualquier otra clase.”

Del estudio de las normas antes transcritas, se considera que la expedición de Decretos de Veda, procede cuando se este en presencia de

alguno de los siguientes supuestos:

- La existencia de sequías extraordinarias.
- La sobreexplotación grave de acuíferos.
- La existencia de estados similares de necesidad o de urgencia por causa de fuerza mayor.

En dichos casos, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de su facultad reglamentaria, procederá la expedición del Decreto de Veda, para la extracción, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, con sujeción a las normas que al efecto prevé la Ley de Aguas Nacionales.

En efecto, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, sólo queda en aptitud de emitir Decretos de Veda, cuando se presenten situaciones de gravedad, como lo son las referentes a la presentación de sequías extraordinarias, sobreexplotación grave de acuíferos a causa de las excesivas e ilimitadas extracciones de aguas nacionales, o de urgencia derivadas de causa de fuerza mayor.

Tratándose de la prohibición o limitación de usos del agua, también pueden ser materia de los Decretos de Veda, de conformidad con lo previsto por el artículo 77, fracción II del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, que establece que también procede la expedición de Decretos de Veda, para proteger la calidad del agua en las cuencas o acuíferos.

Al igual que sucede en el caso de la expedición de Reglamentos para la Extracción y Distribución de Aguas Nacionales, necesariamente habrá de atenderse a las causas de utilidad pública que prevé el artículo 38 de la Ley de Aguas Nacionales, que debe señalarse y relacionarse con la situación de gravedad o de urgencia que corresponda.

Un Decreto de Veda, solamente puede expedirse para prohibir o

delimitar usos en situaciones de gravedad o de urgencia; en esta hipótesis, por causa de fuerza mayor, por lo que considero que no queda al arbitrio de la autoridad administrativa federal, la determinación de si debe reglamentar la extracción y distribución de las aguas nacionales o bien la de emitir un Decreto de Veda.

Por el contrario, la emisión de uno u otro ordenamientos, depende de las situaciones que se presenten y sean conocidas con base en la determinación de la disponibilidad del recurso y en la realización de los estudios técnicos que la Ley prevé, mismos que serán materia de concertación entre los usuarios dentro del seno del Consejo de Cuenca, y al igual que para el establecimiento de zonas reglamentadas, dichos estudios deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

#### **4.5.- REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LOS DECRETOS DE VEDA**

Se expide como ya indique en situaciones excepcionales, las que de su análisis, implican la existencia de verdaderas situaciones de emergencia en el manejo y administración de las aguas nacionales, las que están determinadas por su sobreexplotación, condiciones de sequía, contaminación de los cuerpos receptores de agua, por causas de fuerza mayor que lógicamente habrán alcanzado niveles que por sí mismos podrían considerarse exorbitantes.

Por otra parte, dentro del contexto del Decreto de Veda, también se deberá precisar la vigencia del mismo, de acuerdo con lo que señala el artículo 40 fracción X de la Ley de Aguas Nacionales.

Dicho Decreto podrá prorrogarse de subsistir la causa o causas de utilidad pública, previstas en el artículo 7 de la Ley de Aguas Nacionales que constituyeron el sustento para su expedición.

En tal caso el Presidente de la República, que expida un nuevo Decreto a través del que prorogue el previamente expedido, deberá expresar en el capítulo de consideraciones correspondiente la razón o razones por las que se toma la determinación de prorrogarlo y debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La concertación con los usuarios que prevé el artículo 13 de la Ley de Aguas Nacionales, establece en su segundo párrafo que la Comisión Nacional del Agua, concertara con los usuarios, en el ámbito de los Consejos de Cuenca, las posibles limitaciones temporales a los derechos existentes, para enfrentar situaciones de emergencia, escasez extrema, sobreexplotación o reserva, teniendo en estos casos prioridad el uso doméstico, dicha concertación será en el seno del Consejo de Cuenca.

Tratándose de Decretos de Veda, la fracción VII del artículo 40 de la Ley de la materia menciona que en ellos deberán señalarse las bases y disposiciones bajo las cuales la Comisión Nacional del Agua, establecerá modalidades o limitara las extracciones o descargas en forma temporal o definitiva, mediante la expedición de las normas.

En concordancia con lo anterior, el artículo 77 del Reglamento de la Ley, establece que la Comisión, promoverá la organización de los usuarios de la zona de veda respectiva, para que puedan participar en el establecimiento de las modalidades o limitaciones a las extracciones o descargas, mediante la expedición de las Normas Oficiales Mexicanas.

Finalmente, resulta importante destacar que en materia de Decretos de Veda, la Ley de Aguas Nacionales en términos del artículo 40 fracción II, prevé la posibilidad de suprimir una zona de veda mediante Decreto expedido por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

La supresión de una veda, procede siempre y cuando se extingan las causas que le dieron origen, es decir, una vez que se remedie la

sobreexplotación de los acuíferos, se haya restaurado un ecosistema, hayan cesado las condiciones de escasez o sequía extraordinarias, supuestos que también deberán estar acreditados con los estudios técnicos que al efecto se elaboren y publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

En el Decreto, también se deberá establecerse la ubicación y delimitación de la zona en relación con la que se ha determinado suprimir la veda.

#### **4.6.- CONCEPTO DE DECLARATORIAS DE RESERVA DE AGUAS NACIONALES.**

“Artículo 3 de la Ley de Aguas Nacionales

...

LXIV. "Zona de reserva": aquellas áreas específicas de los acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas, en las cuales se establecen limitaciones en la explotación, uso o aprovechamiento de una porción o la totalidad de las aguas disponibles, con la finalidad de prestar un servicio público, implantar un programa de restauración, conservación o preservación o cuando el Estado resuelva explotar dichas aguas por causa de utilidad pública”.

El Ejecutivo Federal podrá declarar, mediante Decreto la reserva total o parcial de las aguas nacionales para usos específicos, como lo es el uso doméstico, público urbano, generación de energía eléctrica para servicio público, garantizar flujos mínimos para la protección ecológica.

Al respecto, el artículo 78 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, establece que:

**“ARTICULO 78.-** El Ejecutivo Federal podrá decretar la reserva de aguas nacionales para:

- 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 los humedales, lagos, lagunas y esteros, así como los ecosistemas acuáticos que tengan un valor histórico, turístico o recreativo.

“La Comisión” hará los estudios y previsiones necesarias para incorporar las reservas de agua a la programación hidráulica, y promoverá que se mantengan las condiciones de cantidad y calidad requeridas para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en las declaratorias respectivas.

Las reservas de aguas nacionales deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación e inscribirse en el “Registro”.

Las reserva de aguas nacionales, sólo podrá declararse para usos específicos y por lo mismo habrá de vincularse la causa de interés público a esos usos específicos que no pueden ser otros que aquéllos que la Ley prevé, para declarar la reserva de aguas, al igual que en los Reglamentos y las Vedas, es necesario conocer la disponibilidad del agua en la cuenca de que se trate, con base en los estudios técnicos correspondientes que al efecto, elaboren y concerten en el Consejo de Cuenca.

Por su naturaleza, la expedición de un decreto de reserva de aguas, por parte del Titular del Poder Ejecutivo Federal, debe tener como finalidad fundamental la relativa a garantizar el abasto del líquido para determinados usos.

#### **4.7.- REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIRSE PARA LA EXPEDICIÓN DE DECLARATORIAS DE RESERVA DE AGUAS NACIONALES.**

En el caso de Declaratorias como las que se comentan, debe observarse la prelación de usos del agua. Tratándose de Declaratorias de Reserva de aguas nacionales es de suma trascendencia atender a la prelación de usos del agua, pues como ya ha quedado indicado, tales declaratorias, se expiden conforme lo dispone el artículo 41 de la Ley de Aguas Nacionales para reservar total o parcialmente dichas aguas para usos específicos, tal declaratoria habrá de efectuarse solamente tratándose de usos prioritarios o bien, respecto de aquéllos usos que frente a otros tengan prelación.

Al respecto, el artículo DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO de la Ley de Aguas Nacionales señala expresamente lo que sigue:

**“ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO.-** En tanto se cumple con lo dispuesto en el Párrafo Tercero del Artículo 22 de esta Ley, se observará el siguiente orden de prelación de los usos del agua para la concesión y asignación de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, superficiales y del subsuelo, aplicable en situaciones normales.

- 1.-Usos domésticos
- 2.- Servicios públicos urbanos
- 3.- Pecuario
- 4.- Agrícola
- 5.- Uso para la conservación ecológica o uso ambiental
- 6.- Generación de energía eléctrica para servicio público
- 7.- Industrial
- 8.- Acuacultura
- 9.- Generación de energía eléctrica para servicio privado
- 10.- Lavado y entarquinamiento de terrenos

- 11.- Uso para turismo, recreación y fines terapéuticos
- 12.- Uso múltiple y
- 13.- Otros.

Lo anterior se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 29 BIS 5 y en el Título Quinto, de esta Ley”.<sup>12</sup>

Tratándose de las Declaratorias de Reserva de aguas nacionales, la Ley de Aguas Nacionales, impone a la Comisión Nacional del Agua, la obligación de concertar con los usuarios, en el ámbito de los Consejos de Cuenca, las posibles limitaciones temporales a los derechos existentes para enfrentar situaciones que hacen necesario que se decrete la reserva.

Dicha concertación debe realizarse dando prioridad al uso doméstico, ello en razón de que, el propio legislador federal ha señalado que dicho uso es prioritario o fundamental, con respecto a los otros usos.

En virtud de las consideraciones señaladas, podemos concluir que en materia de Reglamentación, Vedas y Reservas de Aguas Nacionales, los Consejos de Cuenca, tienen una importante participación para su elaboración, ello en razón de que como ya lo señale en el seno del Consejo de Cuenca, se concertara los estudios técnicos que constituyen la base para la elaboración de la Reglamentación, ó Decreto de Veda y Reserva de aguas Nacionales, asimismo, a través del Consejo de Cuenca, se establecen la base para la determinación de las posibles limitaciones o restricciones a los derechos de los usuarios de la cuenca.

---

<sup>12</sup> Artículo Décimo Quinto Transitorio, del Decreto de Reforma a la Ley de Aguas Nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2004. (mismo que entró en vigor al día siguiente de su publicación).

En términos del artículo 22 en relación con el Décimo Quinto Transitorio de la Ley, los Consejos de Cuenca, propondrán a la Comisión Nacional del Agua o al Organismo de Cuenca, el orden de prelación de los usos del agua dentro de la cuenca, siempre y cuando se trate de condiciones normales.

## **CAPITULO QUINTO**

### **REGLAS GENERALES PARA LA INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE CUENCA.**

La reforma a la ley de Aguas Nacionales, establece que los Consejos de Cuenca, expedirán sus propias Reglas de Integración, Organización y Funcionamiento, sin embargo, cabe señalar que dichas reglas serán atendiendo a los usos del agua, las necesidades y problemáticas particulares que se presenten en la cuenca hidrológica, ello en razón de que como señale, en capítulos anteriores, el sur-sureste presenta problemas de inundaciones por el exceso de lluvias, mientras el norte presenta serios conflictos por las sequías y en consecuencia por la falta de disponibilidad del recurso.

Desde el punto de vista de la teoría del Derecho Administrativo, se reconocen dos tipos de reglamentos:

- a) De particulares
- b) De autoridad

“El reglamento es un conjunto de reglas, normas principios o pautas que rigen una actividad, la expresión está reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico”.<sup>1</sup>

En virtud de lo anterior, las Reglas para la Integración, Organización y Funcionamiento, es un reglamento, que expiden los integrantes del Consejo de Cuenca, dichas reglas, tendrán por objeto establecer la forma en que se integrará, organizará y funcionará el Consejo de Cuenca y sus Órganos Auxiliares, conforme a las disposiciones materia de la reforma a la ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.

---

<sup>1</sup>. Martínez Morales Rafael I, op. cit. página 211.

Cada Consejo de Cuenca, tendrá que emitir sus Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 BIS 2, de la Ley de Aguas Nacionales, cuyo contenido literal es el siguiente:

**“ARTÍCULO 13 BIS 2.** Los Consejos de Cuenca se organizarán y funcionarán de acuerdo con lo establecido en esta Ley, sus Reglamentos, en las disposiciones que emita "la Comisión", y en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento que cada Consejo de Cuenca adopte, conforme a los siguientes lineamientos generales:

I. Los usuarios del agua que participen como vocales en los Consejos de Cuenca serán electos en la Asamblea General de Usuarios, y provendrán de las organizaciones de usuarios del agua a nivel nacional de los distintos usos acreditadas ante "la Comisión", así como de las organizaciones de usuarios del agua por cada estado de los distintos usos en la cuenca hidrológica o región hidrológica de que se trate, en un número que asegure proporcionalidad en la representación de los usos y permita el eficaz funcionamiento de dichos Consejos de Cuenca y en apego a lo dispuesto en el Artículo 13 BIS de esta Ley; la designación de suplentes será también prevista por la propia Asamblea; la representatividad de cada uso por estado se determinará en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca;

II. Los gobiernos estatales con territorio dentro de la cuenca hidrológica, estarán representados por sus respectivos Titulares del Poder Ejecutivo Estatal, quienes fungirán con carácter de vocales; podrán designar un suplente, preferentemente con nivel de Secretario o similar;

III. Los gobiernos municipales con territorio dentro de la cuenca, estarán representados conforme se determine en cada estado. El número total de vocales correspondientes a los municipios deberá apegarse a lo dispuesto en el Artículo 13 BIS. La distribución de vocalías municipales se determinará en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del propio Consejo de Cuenca. Los vocales propietarios municipales serán Presidentes Municipales y podrán designar un suplente, preferentemente con nivel de regidor o similar;

IV. El Gobierno Federal contará con vocales representantes designados por las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Energía; Economía; Salud; y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Los vocales propietarios del Gobierno Federal podrán designar un suplente, con nivel de Director General o de la más elevada jerarquía regional;

V. Las organizaciones de la sociedad, incluyendo organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, colegios y asociaciones de profesionales, empresarios, y otros grupos organizados vinculados con la explotación, uso, aprovechamiento o conservación, preservación y restauración de las aguas de la cuenca hidrológica y del o los acuíferos subyacentes, también participarán en las actividades de los Consejos de Cuenca en el número de vocales, tanto propietarios como los suplentes respectivos, que se apegue a lo dispuesto en el Artículo 13 BIS de esta Ley y en la calidad que se determine en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del propio Consejo de Cuenca;

VI. A través de los vocales usuarios que tenga designados, la Asamblea General de la Cuenca canalizará sus recomendaciones al Consejo de Cuenca y a través de éste, al Organismo de Cuenca que corresponda, y

VII. Los Consejos de Cuenca tendrán la delimitación territorial que defina "la Comisión" respecto de los Organismos de Cuenca".<sup>2</sup>

Con base en lo anterior, propongo lo siguiente:

**5.1.- “Propuesta para la elaboración de las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento de los Consejo de Cuenca”**

**Artículo 1.-** La Comisión Nacional del Agua, previo acuerdo del Consejo Técnico, establecerá la creación o modificación del Consejo de Cuenca,

---

<sup>2</sup> Artículo 13 BIS 2, de la Ley de Aguas Nacionales, página 31.

dentro de la circunscripción territorial del Organismo de Cuenca que corresponda.

**Artículo 2.-** El Consejo de Cuenca, es un órgano colegiado de integración mixta, que será instancia de coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría entre la Comisión Nacional del Agua, el Organismo de Cuenca que corresponda y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, dentro de la cuenca, cuyas actividades serán orientadas a la realización de acciones para mejorar la administración de las aguas nacionales, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca.

**Artículo 3.-** Los Consejos de Cuenca, existentes deberán perfeccionarse con base en las disposiciones que al efecto establece la Ley de Aguas Nacionales, y deberán actuar en coordinación con el Organismo de Cuenca de que se trate.

**Artículo 4.-** Los Consejos de Cuenca, existentes, deberán perfeccionarse conforme a lo previsto por la ley de Aguas Nacionales, y deberán actuar en coordinación con los Organismos de Cuenca.

**Artículo 5.-** Las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento de los Consejo de Cuenca, tiene por objeto, establecer la organización y funcionamiento de los Consejos de Cuenca y de sus Órganos Auxiliares, para ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, a fin de promover la gestión integrada de los recursos hídricos dentro de la cuenca o región hidrológica de que se trate, con el fin de contribuir al desarrollo social, sin detrimento del ciclo hidrológico, de conformidad con lo previsto en la Ley de Aguas y su Reglamento.

**Artículo 6.-** El Consejo de Cuenca, propondrá y promoverá la ejecución de planes, programas y acciones para:

- I. Lograr equilibrio entre oferta y demanda del agua en la Cuenca para diversos usos.
- II. El saneamiento de las cuencas, subcuencas, barrancas, acuíferos y cuerpos receptores de agua para prevenir, detener o corregir su contaminación.
- III. La conservación, preservación y mejoramiento de los ecosistemas de las cuencas con los que el agua forma sistemas naturales indivisibles.
- IV. El uso eficiente y sustentable del agua en todas las fases del ciclo hidrológico.
- V. Impulsar una cultura del agua que considere a este elemento como un recurso vital y escaso, fácilmente contaminable, con un valor económico, social y ambiental.
- VI. Participará en la formulación, seguimiento, evaluación y modificación de la programación hídrica en términos del Programa Nacional de Desarrollo, la Ley de Planeación y de la Ley de Aguas Nacionales, y establecerán instrumentos y mecanismos de consulta que garanticen la participación social y de los tres ordenes de gobierno en la elaboración del Programa Nacional Hidráulico.
- VII. Participar en las posibles limitaciones y restricciones en la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales.
- VIII. Participar para promover la cultura del agua, el reuso y recirculación de los recursos hídricos.

## **5.2.- PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN, DESIGNACIÓN DE LAS VOCALÍAS DEL CONSEJO DE CUENCA.**

**Artículo 7.-** Cada Consejo de Cuenca, contará con un Presidente, un Secretario Técnico y Vocales, con voz y voto que representen a los tres órdenes de gobierno, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad.

**Artículo 8.-** Para la elección del Presidente del Consejo de Cuenca, se convocará a sesión ordinaria o extraordinaria, al Consejo de Cuenca, previa convocatoria por escrito, misma que será notificada a los miembros del Consejo de Cuenca, conforme a las formalidades que al efecto prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 9.-** El cargo de Presidente de Consejo de Cuenca, será honorífico, será requisito para ser Presidente del Consejo de Cuenca:

- I. Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Gozar de buena reputación
- III. Contar con conocimientos y experiencia en materia hídrica.

**Artículo 10.-** El Presidente del Consejo de Cuenca, durará 3 años, pudiendo ser reelecto por un solo periodo inmediato posterior.

### **5.3.- DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTES DEL GOBIERNO FEDERAL.**

**Artículo 11.-** El gobierno federal contará con vocales representantes designados por las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Energía, Economía, Salud, Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de conformidad con lo previsto por el artículo 13 de la Ley de Aguas Nacionales.

**Artículo.- 12.-** Los representantes del gobierno federal contarán con voz y voto y podrán nombrar suplente con nivel de Director General.

#### **5.4.- DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTES DEL GOBIERNO ESTATAL.**

**Artículo 13.-** Los gobiernos estatales con territorio dentro de la cuenca hidrológica, en donde se constituya el Consejo de Cuenca, estarán representados por los titulares del Poder Ejecutivo Estatal, quienes tendrán el carácter de vocales del Consejo de Cuenca, podrán designar suplente con nivel de Secretario o similar, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 BIS 2 de la Ley de Aguas Nacionales.

**Artículo 14.-** Los representantes de los gobiernos estatales tendrán voz y voto en el Consejo de Cuenca y tendrán el 15 por ciento de las vocalías del Consejo de Cuenca, de conformidad con lo previsto por el artículo 13 BIS de la Ley de Aguas Nacionales.

#### **5.5.- DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTES DEL GOBIERNO MUNICIPAL.**

**Artículo 15.-** Los gobiernos municipales con territorio dentro de la cuenca o región hidrológica, donde se cree el Consejo de Cuenca, estarán representados conforme lo determine en cada estado, el número total de vocales.

**Artículo 16.-** Las vocalías que representen al gobierno municipal en el seno del Consejo de Cuenca, tendrán voz y voto.

Los representantes del gobierno municipal, tendrán una duración en su cargo de tres años.

**Artículo 17.-** Los representantes del gobierno estatal y municipal, contarán con el 35 por ciento, de las vocalías del Consejo de Cuenca, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 BIS, de la Ley de Aguas Nacionales.

#### **5.6.- DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTES DE LOS USUARIOS DE LOS DISTINTOS USOS DEL AGUA DENTRO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL DEL CONSEJO DE CUENCA.**

**Artículo 18.-** Para la designación de representantes de los usuarios, la Asamblea General de Usuarios del Consejo de Cuenca, convocará por escrito, señalando fecha, hora y lugar de la sesión a los miembros del Consejo de Cuenca, y se deberá notificar a los mismos con 10 días de anticipación, con sujeción a las formalidades de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 19.-** Para ser electo como representante deberá de cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- Gozar de buena reputación.
- No haber sido condenado por algún delito.
- Ser concesionario o asignatario de aguas nacionales.
- Estar al corriente en el pago de sus contribuciones por concepto de uso, aprovechamiento y explotación de las aguas nacionales.

**Artículo 20.-** Los representantes de los usuarios de las aguas nacionales que participen como vocales en el Consejo de Cuenca, serán electos en la Asamblea General de Usuarios, por mayoría de votos, se elegirá a un representante por cada tipo de uso, dentro de la Cuenca o Región Hidrológica, donde se ubique el Consejo de Cuenca.

**Artículo 21.-** Los representantes de las organizaciones sociales, académicos a que se refiere el artículo 13 BIS, de la Ley de Aguas Nacionales, se nombrarán bajo el mismo procedimiento y el representante electo, tendrá voz y voto en el Consejo de Cuenca.

### **5.7.- FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO.**

**Artículo 22.-** Corresponde al Presidente del Consejo de Cuenca:

- I. Presidir y participar con voz y voto de calidad en caso de empate las sesiones ordinarias y extraordinarias.
- II. Representar al Consejo de Cuenca, durante tres años, pudiendo ser reelecto por un periodo posterior.
- III. Presidir el Comité Directivo del Consejo de Cuenca.
- IV. Acordar con los integrantes del Consejo, los programas y acciones para mejorar la administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca.

**Artículo 23.-** Corresponderá a los titulares del poder Ejecutivo Estatal, dentro de la circunscripción territorial del Consejo de Cuenca, las siguientes:

- I. Representar al Gobierno del Estado que los designa y participar con voz y voto en las sesiones del Consejo de Cuenca, durante un periodo de tres años.
- II. Acordar con los Integrantes, la promoción de programas y acciones de los problemas relacionados con el agua en la Cuenca.
- III. Designar a su suplente con nivel de Secretario o similar, quien lo representará en los casos de ausencia en el Consejo y

participará con carácter de titular en el Grupo de Seguimiento y Evaluación, durante el tiempo que así lo determine.

- IV. Desarrollar las acciones de su competencia que sean acordado en el seno del Consejo.

#### **5.8.- CORRESPONDERÁ A LOS VOCALES REPRESENTANTES DE LOS USUARIOS.**

**Artículo 24.-** Representar a los usuarios por tipo de uso en la Cuenca ante el Consejo, durante un periodo de tres años, pudiendo ser reelectos por la Asamblea de Representantes de Usuarios por un solo periodo inmediato posterior.

Los representantes de los usuarios de las aguas nacionales, de cada uso de los estados que integran el Consejo de Cuenca, tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Participar con voz y voto en las sesiones del Consejo.
- II. Ser portavoces ante el Consejo, de las propuestas, opiniones, compromisos y acuerdos que promuevan y suscriban los respectivos sectores usuarios del agua de la cuenca.
- III. Convocar a la Asamblea de Representantes de usuarios del Consejo.
- IV. Discutir las estrategias, prioridades, políticas, líneas de acción y criterios, para ser considerados en la planeación de corto, mediano y largo plazo de la cuenca hidrológica.
- V. Conocer los asuntos relativos a la explotación, uso y aprovechamiento del agua; la concesión, asignación y permisos de descarga; la contaminación y tratamiento del agua; la construcción de obras hidráulicas, y los demás aspectos relativos a la gestión integrada de los recursos hídricos, propuestos por los representantes de los usuarios del agua de los diferentes usos.

- VI. Coadyuvar con el Consejo de Cuenca en la vigilancia del cumplimiento del Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica.
- VII. Nombrar a sus representantes que fungirán con el carácter de vocales en el seno del Consejo de Cuenca;
- VIII. Definir la posición de los usuarios del agua de los distintos usos y de las organizaciones de la sociedad, en relación con los asuntos que elevará a la Asamblea General al Consejo de Cuenca.
- IX. Informar a la Asamblea de Representantes de Usuarios del Consejo, y en su caso, a los Comités Regionales Estatales, Subregionales de Usuarios del agua de la Cuenca y COTAS, sobre las tareas y acuerdos promovidos por el Consejo.
- X. Nombrar sus representantes que fungirán con el carácter de vocales en el seno del Consejo de Cuenca.
- XI. Desarrollar las acciones que le sean encomendadas por el Consejo.
- XII. Formar parte del Grupo de Seguimiento y Evaluación y de los Grupos especializados que se integren de conformidad con lo establecido en el capítulo quinto de estas reglas.
- XIII. Promover la participación de todos los usuarios de la Cuenca en las actividades del Consejo.
- XIV. Aportar estudios, datos e información que sea necesaria para la programación hidráulica de cuenca, conforme a los principios de política hídrica que al efecto prevé el artículo 14 BIS 6, de la Ley de Aguas Nacionales.

#### **5.9.- FORMALIDADES LEGALES DE LAS SESIONES DEL CONSEJO DE CUENCA.**

Para que el Consejo pueda sesionar válidamente, las sesiones deberán sujetarse a las siguientes formalidades:

**Artículo 25.-** El Consejo de Cuenca, podrá reunirse en forma ordinaria cada 3 meses y en forma extraordinaria en cualquier momento, previa convocatoria por escrito suscrita por el Presidente, misma que deberá notificarse a los vocales 10 días antes de la sesión, conforme a las formalidades que al efecto prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalando; lugar, fecha, hora y la correspondiente orden del día.

**Artículo 26.-** Las sesiones extraordinarias se llevarán a cabo a petición del Presidente, de alguno de los Titulares de los Gobiernos Estatales, o del conjunto de los Representantes.

**Artículo 27.-** Para la declaratoria de validez de sesión, se hará constar en el acta de inicio de sesión que se encuentran presentes la mayoría de los concejeros representantes, y en el acta se hará constar los acuerdos de la sesión, acta que deberá ser firmada por todos los vocales del Consejo que en ella intervinieron.

#### **5.10.- PROCEDIMIENTO PARA LOS ACUERDOS DEL CONSEJO DE CUENCA.**

**Artículo 28.-** El Consejo emitirá sus acuerdos conforme al siguiente procedimiento:

- I. Los acuerdos se establecerán preferentemente por consenso y en segundo término por mayoría de votos. En caso de empate, el Presidente del Consejo hará uso de su voto de calidad.
- II. El Secretario Técnico, hará constar en el acta de la sesión, los antecedentes, el motivo y quienes intervienen, así como el contenido de los acuerdos y recabará las firmas de los integrantes del Consejo de Cuenca, se cerciorará de la personalidad con la que se ostenten los Consejeros.

## **5.11.- ORGANOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE CUENCA.**

**Artículo 29.-** El Consejo de Cuenca, contará con el Comité Directivo del Consejo, integrado por el Presidente del Consejo de Cuenca y el Secretario Técnico del Consejo de Cuenca, quien será el Director General del Organismos de Cuenca, correspondiente conforme a lo previsto por el artículo 13 BIS de la Ley de Aguas Nacionales.

**Artículo 30.-** El Consejo de Cuenca, también contará para su funcionamiento con la Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca, de la cual dependerá un Grupo Técnico de Trabajo Mixto y Colegiado, el cual se encargará del seguimiento y evaluación del desempeño del Consejo de Cuenca, grupos de trabajo específicos y otros órganos especializados que requiere el Consejo de Cuenca, para el mejor cumplimiento de su objeto.

**Artículo 31.-** La Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca, para dar seguimiento y evaluar periódicamente los avances en la ejecución de las acciones, y evaluar el desarrollo del Consejo de Cuenca, así como para reunir la información y realizar los análisis que permitan la eficaz toma de decisiones, constituirá un Grupo Técnico de Trabajo Mixto, llamado Grupo de Seguimiento y Evaluación, que se encargará de dar Seguimiento y Evaluación como grupo operativo del Consejo de Cuenca, tendrá carácter permanente y en él participan todos los sectores representados en el Consejo, se constituye para dar seguimiento y evaluar la ejecución de acciones y acuerdos que tome el Consejo, así como reunir la

información y dar fundamento a nuevos acuerdos que facilitan la toma de decisiones.

**Artículo 32.-** El Grupo de Seguimiento y Evaluación se constituya en cada Consejo, estará integrado con derecho a voz y voto por:

- I. El Representante permanente de cada uno de los Titulares de los Gobiernos Estatales y municipales, que formen parte del Consejo.
- II. Un Representante del Presidente del Consejo de Cuenca.
- III. El Secretario Técnico del Consejo, quien asumirá también las tareas de coordinación y secretaría técnica de GSE.
- IV. Los Vocales Titulares representantes de los usuarios ante el Consejo.

Las determinaciones o acuerdos del Grupo de Seguimiento y Evaluación, se realizarán por consenso y por mayoría de votos.

**Artículo 33.-** Las reuniones del Grupo de Seguimiento y Evaluación, en lo sucesivo llamado “GSE” serán presididas por el Representante del Titular del Gobierno Estatal ante el Consejo en cuya entidad se lleve a cabo la correspondiente sesión, o por el representante que él designe.

El GSE se reunirá ordinariamente cuando menos cada cuatro meses y extraordinariamente cuando alguno de los Representantes de los Gobiernos Estatales o de los Vocales Usuarios Titulares lo soliciten al Secretario Técnico del Consejo, o bien cuando este último lo considere necesario.

**Artículo 34.-** El Presidente de las reuniones del GSE tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Presidir y dirigir la reunión de trabajo.
- II. Someter a la aprobación de los asistentes el orden del día de la reunión.

- III. Coordinar las acciones necesarias para el desarrollo de la reunión.
- IV. Someter a votación, y aprobación en su caso, los acuerdos que se proponga en el seno del GSE, y firmar las actas de las reuniones.
- V. Las demás necesarias para el cumplimiento de sus funciones, durante la celebración de la reunión que presida.

**Artículo 35.-** El representante del Presidente del Consejo de Cuenca, presidirá las reuniones o bien el Representante que él designe en las sesiones del GSE tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Ser portavoz ante el Presidente del Consejo de Cuenca, de los asuntos y acuerdos relevantes que se atiendan en el GSE.
- II. Propiciar entre los integrantes del GSE el cumplimiento de los acuerdos.
- III. Proponer al Director de la Comisión, la definición de criterios que faciliten el funcionamiento de los Consejos y el cumplimiento de sus objetivos.

**Artículo 36.-** El Secretario Técnico del Consejo, en su papel de coordinador y secretario técnico del GSE tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Preparar, convocar, organizar y coordinar la celebración de las reuniones ordinarias o extraordinarias.
- II. Someter a la consideración del Consejo, los resultados de los trabajos encomendados y realizados por el GSE.
- III. Dar seguimiento al cumplimiento de las actividades asignadas por el GSE a cada uno de sus integrantes, de acuerdo con el programa establecido.
- IV. Elaborar el acta de cada reunión que celebre el GSE, las cuales será firmadas por los integrantes que participen en ellas.

- V. Dar lectura al orden del día y en su caso al acta de la reunión anterior.
- VI. Apoyar al Presidente de la sesión de trabajo en el desempeño de su función.
- VII. Orientar la discusión y planteamientos técnicos.
- VIII. Convocar a los integrantes del GSE a las sesiones, adjuntando el orden del día que se propone para dicha reunión, y el materia técnico de apoyo.
- IX. Llevar el registro y archivo del GSE.
- X. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de las tareas y encomiendas encargadas por el Consejo al GSE.

**Artículo 37.-** Los representantes de los Titulares de los Gobiernos Estatales en el GSE, tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Aportar los estudios, datos e información con que cuenten las entidades y dependencias del Gobierno Estatal que representen, y que sean necesarios para la programación hidráulica de la Cuenca.
- II. Proponer programas y acciones para la atención de la problemática hidráulica de la Cuenca.

**Artículo 38.-** Los vocales usuarios tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Representar a los usuarios por tipo de uso en la Cuenca.
- II. Presentar las propuestas, compromisos y acuerdos que se promuevan y suscriban los respectivos sectores usuarios.
- III. Informar a sus representados los compromisos, tareas y acuerdos del GSE.

La sede de las reuniones se acordará por el propio GSE, procurando celebrarlas sucesivamente en cada una de las entidades federativas que participen en el Consejo.

**Artículo 39.-** Los acuerdos se establecerán preferentemente por consenso y cuando exista divergencia de puntos de vista, se someterán a votación. Se registrarán las diferentes opiniones en la correspondiente acta de la reunión

A las reuniones ordinarias y extraordinarias del GSE, sus integrantes deberán asistir personalmente, salvo los casos de fuerza mayor en los que designarán un suplente con facultades para la toma de decisión.

**Artículo 40.-** Cada Conejo de Cuenca, contará también como una Gerencia Operativa, que será un órgano de asesoría de carácter técnico, administrativo y jurídico, para el desempeño de sus funciones.

**Artículo 41.-** Los Consejos de Cuenca, contarán con Comisiones y Comités de Cuenca, son órganos colegiados de integración mixta que no están subordinados a la Comisión Nacional del Agua, o al Organismo de Cuenca, y son órganos auxiliares, del Consejo de Cuenca.

**Artículo 42.-** Las comisiones y Comités de Cuenca son órganos auxiliares de los Consejos de Cuenca, que se constituyen con carácter temporal o permanente, al nivel de subcuenca y unidades hidrológicas de menor orden, respectivamente; es decir, en territorios de menor tamaño que el de una cuenca, pero que forman parte de su área tributaria de drenaje. Se forman para la atención de problemas que por su gravedad o complejidad requieren de acciones específicas o especializadas.

**Artículo 43.-** Las Comisiones de Cuenca se integran por:

- I. Un coordinador y Secretario Técnico, designado por el Presidente del Consejo de Cuenca.
- II. Un representante por cada uno de los Gobiernos Estatales comprendidos dentro del ámbito de la Comisión o Comité de Cuenca de que se trate, quienes fungirán como vocales gubernamentales con derecho a voz y voto; podrán nombrar suplentes para los casos de ausencia.
- III. Hasta tres Representantes de los Usuarios de la subcuenca o unidad hidrológica de menor tamaño, por cada Tipo de usos que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales usuarios y tendrán voz y voto.
- IV. Invitados que podrán ser los titulares de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, que tengan su sede en el territorio en que se instale la Comisión de Cuenca, así como de las instituciones, organizaciones no gubernamentales y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad, quienes contarán sólo con voz.

Las Comisiones y los Comités de Cuenca a diferencia de los Consejos de Cuenca son flexibles y sus funciones y tareas pueden adecuarse a las necesidades de los territorios en donde se forman. En general, se recomienda una estructura que busque el equilibrio entre la representación y los intereses de los distintos usuarios del agua. En estos casos, la Presidencia de la Comisión o Comité de Cuenca puede ser asignada a un Ciudadano Distinguido, a uno de los usuarios más representativos de la cuenca o al representante de alguno de los Gobiernos Estatales participantes.

Otro criterio recomendable es procurar la rotación de la Presidencia según el lugar en donde se lleve a cabo la sesión de la Comisión o Comité. Por ejemplo, si en la Comisión o Comité de Cuenca participan tres entidades federativas, la Presidencia podría ser ocupada alternativamente

por el Representante de cada uno de los correspondientes Gobiernos Estatales conforme se lleven a cabo las sesiones de trabajo.

A similitud de los Consejos de Cuenca, las Comisiones y Comités funcionan con una Secretaría Técnica que asume la Comisión Nacional del Agua y es la encargada de suministrar la información básica que se requiere y de llevar el seguimiento de los acuerdos.

Los vocales consejeros, se legitimarán ante el Consejo de Cuenca por medio de la respectiva acta de elección.

La Asamblea de Representantes de los Usuarios se reunirá para elegir a sus vocales y para condensar opiniones sobre los asuntos relevantes que estén siendo analizados en el Consejo, en la primera sesión, elige por mayoría de votos a sus representantes por cada tipo de uso que se haga del agua en la cuenca, quienes fungirán como vocales usuarios en el correspondiente consejo.

Posteriormente, los vocales usuarios renuevan su representación ante el Consejo de Cuenca, cada tres años con la posibilidad de una ratificación.

#### **5.12.- PROPUESTA PARA LA ACREDITACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS Y DE LOS USUARIOS INDIVIDUALES.**

Los Consejos de Cuenca, son la forma de organización prevista por la Ley de Aguas Nacionales, para que los usuarios participen en la programación hidráulica de los diferentes territorios de cuenca con miras a mejorar la administración de las aguas nacionales, desarrollar la infraestructura hidráulica y preservar la integridad de las cuencas hidrológicas.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 13 BIS 4 de la Ley de Aguas Nacionales, la Comisión Nacional del Agua, acreditará, promoverá y

apoyará la organización de usuarios para el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad.

En virtud de lo anterior, propongo que para proceder a la acreditación de los usuarios se deberá exhibir:

- Copia de los títulos de concesión o asignación de aguas nacional a favor de los usuarios integrantes de cada organización en los que aparezca el sello de su inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua.
- Acreditar que están al corriente del pago de derechos por el uso, aprovechamiento o explotación de las aguas nacionales.
- Identificación oficial y /o documento que acredite la representación legal de quien participa a nombre de la organización.

Con el fin de participar en las actividades del Consejo o de alguno de sus órganos auxiliares, el concesionario o asignatario que no pertenezca a ninguna organización de usuarios, podrá solicitar su adhesión a la organización que le corresponda por ubicación territorial y por clasificación de aguas concesionadas o asignadas.

La Comisión informará una vez al año al Consejo, por conducto del Secretario Técnico, la relación de organizaciones de usuarios de agua nacionales acreditadas en su ámbito territorial y éste llevará la relación de las organizaciones acreditadas.

### **5.13.- PERSPECTIVAS DE LOS CONSEJOS DE CUENCA.**

México, es una nación rica en recursos naturales, su gran diversidad ecológica hace de nuestro territorio un lugar privilegiado en el planeta.

En este sentido, el agua es un tema particularmente delicado. Como fuente de vida, su disponibilidad condicionada al desarrollo de muchas regiones del país.

Por ello, su manejo y preservación han sido declarados como asuntos estratégicos de de seguridad nacional.

Es importante tener presente que no podremos enfrentar con éxito el reto que representa el manejo eficiente del agua, sin una sociedad más actuante y más corresponsable, por ello, los Consejos de Cuenca, constituidos como instancias de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría entre la Comisión y el Organismo de Cuenca, y las dependencias y entidades de la instancia federal, estatal o municipal y los representante de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad dentro de la cuenca, constituyen un nicho de oportunidad para fortalecer el proceso de democratización en la toma de decisiones referente a la distribución de las aguas nacionales dentro de la cuenca.

Como mencione, los Consejo de Cuenca, no están subordinados a la Comisión Nacional del Agua, ni al Organismo de Cuenca, ello en razón de que no son autoridades, sino instancias de coordinación, concertación y participación social, sin embargo, aún y cuando no son autoridades administrativas, sin son un factor real de poder.

Ello en razón de que sus determinaciones inciden en la administración y distribución del recurso hídrico.

Los factores reales de poder siempre han existido y existirán en toda sociedad humano, los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son una fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión.

Los factores reales de poder son aquéllos a los que la gente está supeditada, todos aquéllos poderes que rigen nuestra sociedad y la vida política- jurídica en un país.

En esta tesitura, creo que los Consejos de Cuenca, son factores reales de poder, ello en razón de que su actuación influye directamente en la toma de decisiones, en la administración de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes.

A fin de acreditar lo anterior, creo que es importante citar un caso de éxito, en donde la participación del Consejo de Cuenca, incidió en la toma de decisiones de carácter político, económico y social dentro de la Cuenca Lerma Chapala.

En efecto, el Consejo de Cuenca Lerma Chapala, se creó el 8 de diciembre de 1992, en dicho Consejo, participan los Estados de Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán y Querétaro, así como los representantes de los distintos usos del agua dentro de la cuenca.

La cuenca Lerma Chapala, es una subcuenca de la Cuenca Lerma Santiago Pacífico, con área total de aproximadamente de 140,000 km<sup>2</sup>. La cuenca Río Lerma, termina en el lago de Chapala, tiene un área superior a 50,000 km<sup>2</sup>, tiene una precipitación promedio anual de 730 mm y es afectada por fenómenos cíclicos como huracanes y sequías. En el mes de julio de 2002, el volumen de agua en el lago de Chapala bajó a 1145 m<sup>3</sup>, muy cerca del mínimo histórico. Esto representa el 12% de su máxima capacidad. A partir de las excepcionalmente lluvias en la cuenca el verano otoño de 2003, el volumen del lago ha llegado a casi 4,000 m<sup>3</sup>, es la primera vez después de 7 años que el lago alcanza estos niveles. <sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Anne M. Hansen y Manfred Van Afferden, El Agua en México, vista desde la Academia, Academia Mexicana de Ciencias, primera edición, página 117.

La cuenca Lerma Chapala, abastece de agua a los estados de Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán y Querétaro y actualmente, presenta una situación crítica, en virtud de que no existe disponibilidad y la calidad del recurso se ha deteriorado significativamente para las actividades productivas, es la peor crisis en la historia, que se ha manifestado con escasez y deterioro ecológico, causando conflictos económicos y sociales, el 80% del agua se la llevan los agricultores quienes en términos de la Ley Federal de Derechos, están exentos del pago de la contribución, lo que ha generado conflictos con respecto a los otros usos que existen en la cuenca.

Ante la necesidad de definir estrategias e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, mediante el fomento de uso eficiente del agua en la producción agrícola, aplicación de la cobertura en los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, el manejo integral sustentable del agua y después de un largo proceso de negociación de casi 2 años, el 10 de noviembre de 2005, el se suscribió en el seno del Consejo de Cuenca Lerma Chapala, “Convenio de Coordinación y Concertación, que celebró el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los Estados de Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán y Querétaro y los representantes de los usuarios de los usos público urbano, pecuario, agrícola, industrial, acuícola y servicios para llevar a cabo el programa sobre la disponibilidad, distribución y usos de las aguas superficiales de propiedad nacional del área geográfica Lerma-Chapala”.

El objeto del convenio, fue establecer las acciones para llevar a cabo el programa de coordinación sobre la disponibilidad, distribución y usos del agua de la cuenca Lerma Chapala, se acordó un modelo de distribución del agua, modelo que se ha visto afectado por la falta de lluvia.

En efecto, creo que el caso del Consejo de Cuenca, Lerma Chapala, es un caso de éxito, en razón de que a través de dicho instrumento jurídico los compromisos asumidos por los miembros del Consejo de Cuenca, respecto

a la distribución del agua, en volúmenes inferiores a los concesionados por la autoridad, implica el grado de acuerdo social, la existencia de consensos sobre las bases de las políticas públicas, que contribuyen a solucionar la crisis de ingobernabilidad del agua.

En virtud de lo anterior, creo que si bien los Consejos de Cuenca, aún no están consolidados en forma uniforme en el país, sin embargo, en medida que la sociedad está mas informada y en consecuencia, mas involucrada y comprometida con el cuidado del agua, bajo un sistema de responsabilidades compartidas entre entidades de gobierno y sociedad organizada, para proponer y poner en práctica soluciones a los problemas de ingobernabilidad por el agua.

Pienso que el nivel de gobernabilidad de una sociedad en relación con la gestión del agua, se ve determinada, por el grado de acuerdo social, la existencia de consensos sobre las bases de las políticas públicas.

Pienso que la gestión de los recursos hídricos, no debe tender al partido político, que se ostente en el gobierno, ello en razón de que el agua no debe tener color, es decir, su gestión no puede utilizarse en beneficio de algún partido político, para obtener mas votos, por el contrario, el compromiso de nuestros gobernantes y de la sociedad, es distribuirla en forma equitativa, atendiendo al bien común de la sociedad, es decir, distribuirla en forma equitativa atendiendo a los distintos usos, bajo un marco de sustentabilidad y equidad en la distribución del recurso.

Ahora bien, desde el punto de vista económico, creo que los Consejos de Cuenca, podrán en un futuro, cuando se logre el desarrollo de sistemas regionales de gestión integral del agua, desarrollar consensos entre los usuarios para desarrollar un sistema financiero del agua a nivel regional, a fin de que lo que se recaude por concepto de servicios ambientales, se invierta efectivamente en el saneamiento y preservación de la cuenca, que garantice la sustentabilidad financiera de la cuenca.

Asimismo, creo que los Consejos de Cuenca, también son un nicho de oportunidad para operar los Bancos de Agua, a fin de transparentar y simplificar los trámites de transmisión de derechos de agua y así combatir los efectos negativos de los mercados negros del agua.

## **CONCLUSIONES:**

**1.-** El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases constitucionales del régimen legal para la administración de las aguas nacionales.

Las aguas tienen el carácter de nacionales, por ser bienes del dominio público federal, por lo mismo son bienes inalienables e imprescriptibles, por lo que jurídicamente no puede reconocerse ningún derecho real o de propiedad a favor de los particulares.

El uso, aprovechamiento y explotación por parte de las personas físicas o morales sólo podrá hacerse mediante concesión, otorgada por el Ejecutivo Federal, y conforme a las limitaciones y restricciones que al efecto prevé la ley de la materia, es decir, la ley de Aguas Nacionales, ordenamiento reglamentario del párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**2.-** Corresponde al Congreso de la Unión, legislar sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27 Constitucional.

**3.-** Tratándose de la prestación del servicio público de agua potable, corresponde al municipio la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y tratamiento de sus aguas residuales.

**4.-** Cuando el Municipio no cuente con la capacidad de prestar el servicio de agua potable, podrá suscribir con el estado convenios de coordinación para la prestación del servicio de agua potable.

**5.-** El Derecho Administrativo, estudia tres formas de organización administrativa; centralizada, desconcentrada y Paraestatal y ésta se divide en organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

La Organización Administrativa Centralizada, estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica Federal, la desconcentración administrativa, es una forma de organización administrativa de los entes públicos, que implica la subordinación desde de un órgano de carácter administrativo a una Secretaría de Estado, los entes desconcentrados aún y cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de autonomía técnica y de gestión, pero no tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propio, a diferencia de estos los Órganos Públicos Descentralizados, están dotados de patrimonio propio y personalidad jurídica.

Ahora bien, partiendo de la teoría del Derecho Administrativo y las formas de organización administrativa, considero que el Decreto de Reforma a la Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2004, contiene algunas inconsistencias de carácter constitucional y administrativo.

El legislador federal, a través de la reforma a la Ley de Aguas Nacionales, reafirma la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Agua, como un Organismo Público Desconcentrado, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de Derecho Público, en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, y de gestión, que antes de la reforma tenía la Comisión, sin embargo, se le dota de autonomía presupuestal para la consecución de su objeto, lo que considero controvierte la naturaleza jurídica de un organismo

público desconcentrado, ello en razón de que los Organismos Públicos Desconcentrados no cuentan con patrimonio propio.

No obstante lo anterior, considero que dicha autonomía, debe estar únicamente, referida al ejercicio del presupuesto asignado para sus programas, sin embargo, la ley es omisa.

Ahora bien, desde el punto de vista de la organización administrativa de la Comisión Nacional del Agua, el legislador federal, ha previsto que se organice a la Comisión, en dos niveles, uno a nivel nacional y otro a nivel regional hidrológico administrativo.

A nivel nacional las Unidades Centrales, es decir, las Subdirecciones Generales, estarán adscritos al titular de la Comisión Nacional del Agua, se constituirán como unidades primordialmente normativas, en el ámbito de su respectiva competencia.

Ahora bien, a nivel regional hidrológico administrativo, se crean los Organismos de Cuenca, y se constituirán como Unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo, adscrita directamente al Titular de la Comisión Nacional del Agua, y ejercerán dentro de su ámbito territorial de competencia, las funciones de carácter operativo, relacionadas con la gestión y administración de los recursos hídricos, conforme a los lineamientos que al efecto se dicten.

Cabe señalar que los titulares de dichos Organismos, únicamente, tendrán dependencia jerárquica, directamente con el Director General de la Comisión, no así de las Unidades Centrales, como hasta antes de la reforma existía, así mismo, la Comisión Nacional del Agua, contará con un Consejo Técnico, que será presidido por el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y será un órgano colegiado de

integración mixta y está constituido como el máximo órgano de decisión.

La Comisión, esta dotada de atribuciones de carácter administrativo en materia hídrica, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico, asimismo también cuenta con atribuciones de carácter fiscal en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y liquidación fiscal de contribuciones y aprovechamientos que le destinen.

Con motivo de la reforma a la ley se ha dotado a la Comisión Nacional del Agua, de una nueva organización administrativa muy parecida a la del Instituto Mexicano del Seguro Social, que es un Órgano Público Descentralizado, dicho Órgano está constituido como un órgano tripartido integrado por la sección patronal, obrero y el gobierno federal, constituido como un órgano fiscal autónomo, cuenta con un Director General un Consejo Técnico, y Delegaciones Regionales, con autonomía para el ejercicio de las atribuciones que la ley les confiere, adscritas directamente al Director General, por ser un órgano público descentralizado, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En virtud de lo anterior, considero que el legislador federal a través de la reforma a la ley de Aguas Nacionales, a dotado a la Comisión Nacional del Agua, de una organización administrativa que correspondería mas bien a un Organismo Público Descentralizado, no así a un Desconcentrado.

**8.-** Otra de las inconsistencias que se observa en la reforma a la ley de Aguas Nacionales, es la figura de los permisos provisionales que prevé el artículo 3 fracción XL, de la Ley de Aguas Nacionales, que establece que el Ejecutivo Federal a través de la Comisión o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, así

como para la construcción de obras hidráulicas y otros de índole diversa relacionadas con el agua y los bienes nacionales a que se refiere el artículo 113 de la ley, Estos permisos tendrán carácter provisional para el caso de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales en tanto se expide el título respectivo, lo que desde mi concepto resulta inconstitucional.

Lo anterior, en virtud de que como señale en el Capítulo referente al Régimen Constitucional de las Aguas Nacionales, el uso, aprovechamiento o explotación de los recursos naturales, entre los que se encuentran las aguas nacionales, por disposición constitucional, sólo puede hacerse mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, principio que también reconoce el propio texto de la ley de Aguas Nacionales.

En virtud de lo anterior, el reconocimiento de permisos provisionales para la explotación uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, contradice el espíritu del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su otorgamiento sería inconstitucional.

**9.-** Por lo que respecta, al tema de los Consejos de Cuenca, la reforma a la ley de Aguas Nacionales, represento un beneficio para el fortalecimiento de la participación social, a través de los Consejos de Cuenca, como órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre la Comisión Nacional del Agua, incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica.

**10.-** Cada Consejo de Cuenca, expedirá sus Reglas, de Integración, Organización y Funcionamiento, sin embargo, dichas reglas deberán atender a las circunstancias y necesidades de la propia cuenca, y será materia del reglamento de la Ley, que al efecto se emita, el establecer o definir las directrices a que habrá de sujetarse la expedición de dichas reglas.

**11.-** Se considera, que a través de la reforma a la ley, se fortalece la participación social, en virtud de que, el legislador federal ha dispuesto una mayor participación social en la integración del Consejo de Cuenca.

Efectivamente, la ley prevé que para la integración del Consejo, los usuarios tendrán el 50% en la proporción de la representación para la integración del Consejo, los representantes del Gobierno Estatal y Municipal, el 35% y el 15% el gobierno federal, lo que denota el fortalecimiento de la participación social, en la integración del Consejo de Cuenca.

Antes de la reforma el Presidente del Consejo de Cuenca, era el Director General de la Comisión Nacional del Agua, el cual tenía voto de calidad, sin embargo, con motivo de la entrada en vigor de la reforma se prevé que el Presidente del Consejo será designado conforme lo establezcan las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento, por lo que cualquier Consejero, estaría en aptitud legal de concursar para la Presidencia del Consejo de Cuenca, lo que desde luego favorece la imparcialidad de las decisiones que tome el Consejo de Cuenca.

**12.-** Los Consejos de Cuenca, deben atender a la pluralidad de intereses demandas y necesidades de los usuarios de las aguas nacionales dentro de la cuenca o región hidrológica en donde se creen.

**13.-** Los Consejos de Cuenca, contribuyen a la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca o cuencas hidrológicas respectivas, para

mantener el equilibrio entre disponibilidad y aprovechamiento de los recursos hídricos, considerando los diversos usos y usuarios.

**14.-** Los Consejos de Cuenca, participan en la definición de objetivos para la programación hidráulica regional en armonía con los criterios y principios que sustentan la política hídrica nacional, asimismo, participan para la reglamentación, extracción o utilización de las aguas nacionales para establecer zonas reglamentadas, de vedas y reservas de aguas nacionales.

**15.-** Los Consejos de Cuenca, propondrá la prelación de los usos del agua en la cuenca, el cual será aplicable en situaciones normales, para el otorgamiento de concesiones y asignaciones de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, superficiales y del subsuelo.

**16.-** Es necesario reorientar a los Consejos de Cuenca hacia funciones de gestión ambiental, en principio, es importante señalar que los problemas hídricos son parte de los problemas ambientales y que los sistemas hídricos son parte de los ecosistemas terrestres y en general de las cuencas, y que se encuentran ampliamente aceptada la necesidad de lograr enfoque integrados para la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente.

**17.-** La nueva organización institucional del agua y el mejor conocimiento de la disponibilidad y usos del agua, permitirán contar con bases más sólidas para la administración del recurso y para su planificación y gestión.

**18.-** Los Consejos de Cuenca, aún no están consolidados en forma uniforme en el país, sin embargo, en medida que la sociedad está mas informada y en consecuencia, mas involucrada y comprometida con el cuidado del agua, bajo un sistema de responsabilidades compartidas entre entidades de gobierno y sociedad organizada, para proponer y

poner en práctica soluciones a los problemas de ingobernabilidad por el agua.

**19.-** El nivel de gobernabilidad de una sociedad en relación con la gestión del agua, se ve determinada, por el grado de acuerdo social, la existencia de consensos sobre las bases de las políticas públicas.

**20.-** Los Consejos de Cuenca, podrán en un futuro, cuando se logre el desarrollo de sistemas regionales de gestión integral del agua, operar el sistema financiero del agua a nivel regional, a fin de que lo que se recaude por concepto de servicios ambientales se invierta efectivamente en el saneamiento y preservación de la cuenca, que garantice la sustentabilidad financiera de la cuenca.

**21.-** Los Consejos de Cuenca, también son un nicho de oportunidad para operar los Bancos de Agua, a fin de transparentar y simplificar los tramites de transmisión de derechos de agua y así combatir los efectos negativos de los mercados negros del agua.

**22.-** Finalmente, los Consejos de Cuencas, son la expresión moderna y actual de las nuevas formas de gestión integral del agua que se están dando en el mundo, y una forma prevista en las leyes mexicanas para que la sociedad participe en la definición y orientación de las tareas, a fin de avanzar hacia mejores condiciones de vida y bienestar, conciliando las necesidades presentes con las demandas de las generaciones futuras.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. GABINO FRAGA, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1998.
2. AGUIRRE, ALBERTO Y BEGOÑA GARCÍA DE BIKUÑA (2000), Conceptos básicos para la aplicación del caudal ecológico en los ríos ibéricos, Segundo Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas “Una cita europea con la nueva cultura del agua: la directiva marco. Perspectivas en Portugal y España”
3. ARJONA, FABIO; GIOVANNI MOLINA; LUIS FERNANDO CASTRO; MARTHA PATRICIA CASTILLO Y THOMAS BLACK-ARBELÁEZ (2000), Desafíos y propuestas para la implantación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: el caso de Colombia, División del medio ambiente y asentamiento Humanos, Comisión Económica para América.
4. TELLEZ, LUIS.- Nueva legislación de tierras, bosques y aguas. México, Fondo de Cultura Económica.
5. AGUA Y TERRITORIO. Ciudad y territorio Estudios Territoriales / Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, Vol. III.
6. JOSE TRINIDAD LANZ CARDENAS, ESTUDIO HISTORICO LEGISLATIVO (1521-1981), LEGISLACIÓN DE AGUAS EN MEXICO,

CONSEJO EDITORIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO, MEXICO 1982.

7. EMILIO PÉREZ PÉREZ, LEGISLACIÓN DE AGUAS, SEXTA EDICIÓN 2000, EDITORIAL TECNOS.
8. AIMÉE FIGUEROA NERI, FISCALIDAD Y MEDIO AMBIENTE EN MEXICO, PRIMERA EDICIÓN 2000, EDITORIAL PORRUA.
9. LUIS ABOITES AGUILAR, EL AGUA DE LA NACIÓN, PRIMERA EDICIÓN 1998, EDITORIAL CIESAS.
10. JESÚS QUINTANA VALTIERRA, DERECHO AMBIENTAL MEXICANO, PRIMERA EDICIÓN 2000, EDITORIAL PORRUA.
11. EDGARD BAQUEIRO ROJAS, INTRODUCCIÓN AL DERECHO ECOLÓGICO, PRIMERA EDICIÓN 2002, EDITORIAL OXFORD.
12. XAVIER ARBOS Y SALVADOR GINER, LA GOBERNABILIDAD CIUDADANA Y DEMOCRACIA EN LA ENCRUCIJADA MUNDIAL, SEGUNDA EDICIÓN 1998, EDITORIAL SIGLO XXI EDITORES

13. JOSÉ N. ITURRIAGA, EL MEDIO AMBIENTE DE MÉXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS, PRIMERA EDICIÓN 2002, EDITORIAL PROFEPA.
  
14. SUSTAINING WATER, EASING SCARCITY: ASECOND UPDATE, TOM GARDNER-OUTLAW AND ROBERT ENGELMAN, POPULATION ACTION INTERNATIONAL, 1997 (LA SUSTENTABILIDADL DEL AGUA Y SU ENCASES).

### **LEGISLACIÓN**

15. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORES ESPECIALIZADOS UNIDOS, 2004.
  
16. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EDITORIAL PORRUA, SEGUNDA EDICIÓN 2004.
  
17. LEY FEDERL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO, EDITORES ESPECIALIZADOS UNIDOS, 2004.
  
18. LEY DE AGUAS NACIONALES Y SU REGLAMENTO, COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, PRIMERA EDICIÓN 2004.

19. LEY SOBRE CELEBRACIÓN DE TRATADOS, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2 DE ENERO DE 1992.
  
20. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EL 23 DE ENERO DE 2003.

### **INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

21. CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE EL AGUA Y MEDIO AMBIENTE: CUESTIONES DE DESARROLLO PARA EL SIGLO XXI, CELEBRADA EN DUBLIN IRLANDA 1992.
  
22. CONCLUSIONES DE LA SEGUNDA ASAMBLEA GENERAL DE LA RED INTERNACIONAL DE ORGANISMOS DE CUENCA, CELEBRADA EN VALENCIA, ESPAÑA EN OCTUBRE DE 1997.
  
23. CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE AGUA Y DESARROLLO SUSTENTABLE celebrada en París, Francia en Marzo de 1998.
  
24. EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS DE AGUA DULCE DEL MUNDO. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1997.

25. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONOMICO, EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO AMBIENTAL MÉXICO, PRIMERA EDICIÓN 2003. EDITORIAL SEMARNAT.
26. ESTADO DE LA POBLACIÓN MUNDIAL 1998, FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, SEPTIEMBRE DE 1998.

### **JURISPRUDENCIA**

- 27.** TESIS JURISPRUDENCIAL, “AGUAS DEL SUBSUELO. SON BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN”, OCTAVA EPOCA, TERCERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PUBLICADA EN EL SEMINARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, TOMO II, PRIMERA PARTE.
- 28.** TESIS AISLADA “AGUAS DEL SUBSUELO SON PROPIEDAD NACIONAL”, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE LA NACION, PUBLICADA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, TOMO I.
- 29.** TESIS JURISPRUDENCIAL “AGUAS DEL SUBSUELO SON PROPIEDAD DE LA NACIÓN CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 1, 5, 7 Y9, DE LA LEY FEDERAL DE AGUAS, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PUBLICADA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PARTE 205-216.

- 30.** TESIS AISLADA “AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL LEY DE MATERIAS QUE REGULA SON DE IMPORTANCIA TRASCENDENTES PARA LOS INTERESES DE LA NACIÓN”, DE LA SALA AUXILIAR DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SEPTIMA EPOCA, VOLUMEN XXIII, SÉPTIMA PARTE.
- 31.** TESIS AISLADA “AGUAS NACIONALES DECLARACIÓN DE, SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PUBLICADA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, QUINTA EPOCA.
- 32.** TESIS AISLADA “AGUAS NACIONALES”, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PUBLICADA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, QUINTA EPOCA.

### **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

33. RAFAEL DE PINA VARA, DICCIONARIO DE DERECHO, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1989.
34. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1998.

## **DOCUMENTOS:**

35. BASES JURÍDICAS DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA 1991.
36. MEMORIAS DEL FORO: AGUA PARA LAS AMERICAS, EN EL SIGLO XXI, COLEGIO DE MEXICO Y COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, MEXICO 2003.
37. CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, MÉXICO, 2004
38. CAMPOS LÓPEZ, JESÚS. "LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES", CONFERENCIA MAGISTRAL PRESENTADA EN EL 1º FORO REGIONAL DE CONSULTA SOBRE LEGISLACIÓN EN MATERIA DE AGUA. ORGANIZADO POR LA COMISIÓN DE ASUNTOS HIDRÁULICOS DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LVII LEGISLATURA. MAZATLÁN, SINALOA, MAYO DE 1999.
39. RAMOS VALDÉS, CESAR O. PROBLEMÁTICA DEL AGUA EN MÉXICO. PRIMER FORO REGIONAL DE CONSULTA SOBRE LEGISLACIÓN EN MATERIA DE AGUA. ORGANIZADO POR LA COMISIÓN DE ASUNTOS HIDRÁULICOS DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS, MAZATLÁN, SIN. 29 DE MAYO 1999.

40. JAIME P., ALBERTO. "UNA VISIÓN DEL AGUA EN MÉXICO". CONFERENCIA MAGISTRAL PRESENTADA EN EL 1° FORO REGIONAL DE CONSULTA SOBRE LEGISLACIÓN EN MATERIA DE AGUA. ORGANIZADO POR LA COMISIÓN DE ASUNTOS HIDRÁULICOS DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LVII LEGISLATURA. MAZATLÁN, SINALOA, MAYO DE 1999.
  
41. SEMARNAP. COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, ESTRATEGIAS DEL SECTOR HIDRÁULICO, MÉXICO, 1997.