



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

---

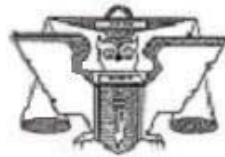
---

INCORPORADA A LA U.N.A.M.  
FACULTAD DE DERECHO

LA CUOTA DE GARANTIA COMO FORMA  
DE INTERRUPCION A LA CADUCIDAD  
DE LOS DERECHOS DE AGUA

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**DIANA LUISA LUNA GONZALEZ**

**ASESOR:**  
**LIC. MARTIN FUENTES GARCIA**



**MEXICO, D.F.**

**2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

*A mis papás que con su ejemplo y dedicación me enseñaron a conocer a Dios y sus caminos, me instruyeron en los aspectos prácticos de la vida y me dieron los medios para llegar hasta aquí. Los amo y no tengo palabras para describir mi gratitud por todo lo que han hecho por mí.*

*A mi hermana, desde que era niña me cuidaste, animaste y ayudaste a crecer, gracias por ser mi amiga, por los momentos alegres y tristes que hemos compartido y sobre todo por tu apoyo incondicional.*

*¡Te quiero mucho!*

*A mi sobrino, quien con su existencia ha transformado mi vida llenándola de mágicos momentos.*

*¡Te adoro Rodrigo!*

*A mi abuelito porque me ha animado y enseñado tanto en los momentos difíciles, gracias por tu cariño.*

*A mis amigos, con quienes a lo largo de mi vida he compartido alegrías y tristezas y han hecho de la misma una interminable aventura llena de sorpresas, ilusiones y emociones, gracias:  
Adriana, Alberto, Beatriz, Carmen, Cinthya, Clemente, Fabiola, Israel, Juan Manuel, Juan Pedro, Marisol, Oscar, Oswaldo y Sergio.*

*A mis padrinos July y Urbano Piña, que son una parte muy importante de mi vida y de mi corazón, gracias por estar siempre a mi lado.*

*Al Lic. Alejandro Zárate Avilés a quien  
admiro, respeto y quiero, porque me ha  
enseñado lo que es la constancia y la  
responsabilidad en el trabajo, gracias por su  
paciencia y amistad.*

*A un gran profesor que me dio su ejemplo, su  
tiempo a pesar de estar tan ocupado y el  
impulso para fijarme y alcanzar mis metas,  
por toda su disposición gracias  
Lic. Martín Fuentes García.*

*A la Universidad Latina y a su Facultad de  
Derecho por permitirme sentir el orgullo y la  
satisfacción de ser parte de la comunidad  
universitaria y a todos y cada uno de mis  
profesores, mi eterno agradecimiento.*

# LA CUOTA DE GARANTIA COMO FORMA DE INTERRUPCIÓN A LA CADUCIDAD DE LOS DERECHOS DE AGUA.

<b>Introducción</b>	<b>I</b>
---------------------	----------

## **Capítulo I**

### **Marco Conceptual**

1.1	Concepto de recurso de agua	1
1.2	Concepto de agua subterránea	4
1.3	Concepto de usos de agua	9
1.3.1	Consumo de agua para abastecimiento humano	10
1.3.2	Agricultura	11
1.3.3	Industrial	12
1.4	Concepto de cuota de garantía	13
1.5	Concepto de caducidad	14
1.6	Concepto de concesión administrativa	15
1.7	Concepto de disponibilidad	17
1.8	Concepto de desarrollo económico	20

## **Capítulo II**

### **Marco histórico legal**

2.1	Epoca Colonial	23
2.2	Epoca Independiente	26
2.3	Epoca Revolucionaria	32

2.3.1	Comisión Nacional del Agua	40
2.3.2	Registro Público de Derechos de Agua	46

### **Capítulo III**

#### **Concesión Administrativa**

3.1	Ley federal de Aguas de 1972	57
3.2	Ley de Aguas Nacionales de 1992 y su Reglamento	59
3.3	Naturaleza jurídica de la concesión	61
3.3.1	Tesis contractual de la concesión	62
3.3.2	Tesis de la concesión como acto administrativo	65
3.3.3	Tesis de la concesión como acto mixto	66
3.4	Procedimiento para otorgar concesiones de aguas nacionales	67
3.5	Elementos de la concesión	70
3.6	Derechos de los concesionarios	71
3.7	Obligaciones de los concesionarios	72
3.8	Formas de extinción de las concesiones.	76
3.8.1	La Caducidad.	76
3.9	Transmisión de Títulos.	78

### **Capítulo IV**

#### **La cuota de garantía como forma de interrupción a la caducidad de los derechos de agua.**

4.1	Cuota de garantía.	82
4.2	Regulación de la Ley de Aguas Nacionales vigente, sobre la cuota	

de garantía como forma de interrupción a la caducidad de los derechos de agua. (Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de abril de 2004).	82
4.3 Propuesta de Procedimiento de la cuota de garantía como forma de interrupción a la caducidad de los derechos de agua.	89
<b>Conclusiones</b>	104
<b>Bibliografía</b>	111



## Introducción

El agua es un elemento indispensable no sólo para la vida biológica, su valor de uso es infinito, desde siempre ha jugado un papel fundamental para el hombre.

Como ser vivo, el hombre también participa de la dependencia fisiológica del agua, que constituye un elemento ligado de forma absoluta a su supervivencia. Uno de los factores diferenciales del hombre respecto al resto de los seres vivos, responsable en gran medida de su desarrollo, ha sido su capacidad de entender y explotar los recursos naturales más allá de los usos ligados a la supervivencia. El caso del agua es quizá uno de los más claros ejemplos de esta capacidad.

El desarrollo de las grandes civilizaciones fue posible gracias a que éstas se ubicaron en las orillas de ríos y lagos. Sin duda, se presentó un cambio fundamental en la humanidad cuando el hombre se transformó de nómada a sedentario gracias a que descubrió la armonía que puede crear.

Es interesante hacer una serie de reflexiones sobre la evolución de la conciencia del hombre respecto al origen y disponibilidad de este recurso. Así, durante la mayor parte de la historia de la Humanidad y hasta prácticamente nuestros días, se ha realizado una explotación "irresponsable" de aquellos recursos naturales que, como el agua, eran considerados "ilimitados". Los avances en el conocimiento de los ciclos naturales, y por supuesto la aparición de los problemas, han inducido a la toma de conciencia por el hombre de que el agua y otros recursos naturales, no sólo son limitados, sino que también tienen

grandes dificultades para absorber la carga de contaminación generada por la actividad humana.

Al agua le reconocemos una serie de atributos invaluableles, al ser un recurso finito, esencial para la vida, de su cuidado y preservación depende que las generaciones actuales y futuras puedan disponer de este recurso en cantidad y calidad adecuadas en un entorno que concilie los valores sociales y económicos con los del medio ambiente.

La Ley de Aguas Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992, supuso la necesidad de poner al día la legislación mexicana en la materia con mayor sentido de modernización.

Se mantienen en esta ley los principios constitucionales de que el uso o aprovechamiento de aguas nacionales debe hacerse a través de la concesión. Se establece la obligación de todos los usuarios al pago de derechos para uso de aguas nacionales.

La escasez del recurso en cantidad y calidad genera una competencia por el uso, dando como resultado que el agua cada día se identifique como un bien económico, reconocido en la ley por conceptos innovadores como la cuota de garantía, como uno de los derechos que tiene los concesionarios para interrumpir la caducidad del derecho.

Si bien la ley ha configurado los elementos esenciales del régimen jurídico de las aguas continentales en México, resulta evidente que aún construyendo un

modelo en su género para todos los países de la región, su aplicación ha permitido constatar la existencia de diversos problemas prácticos a nivel nacional, que deben resolverse no sólo con vistas al futuro, como la ausencia de algunos elementos eficaces, tal es el caso de la figura de la no caducidad de la concesión de agua mediante el pago de una cuota de garantía, contemplada en la mencionada ley, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2004, pero carente de aplicabilidad, ya que no se cuenta actualmente con un Reglamento que contenga las condiciones para la determinación y aplicación de dicha cuota, aspectos que son necesarios confrontar mediante una serie de reformas que además, lleven implícita la política de mediano y largo plazo en materia hidráulica a fin de encontrar mecanismos que permitan atender las nuevas demandas en relación con dicho recurso, tanto en cantidad, dado que su consumo se incrementa exponencialmente, como en calidad.

En cuanto al marco jurídico fiscal de las aguas contenido en la Ley Federal de Derechos en materia de Agua, reconoce el valor económico de este recurso, esto a través del pago de derechos que aplican al uso del agua.

No obstante, el elevado costo social y ecológico derivado de la creciente contaminación de las aguas, la necesidad de revisar la metodología mediante la cual se clasifican actualmente los municipios en las zonas de disponibilidad, la existencia de exención en el pago de derechos a determinados sectores, son factores entre otros que hacen recomendable la revisión de la legislación en la materia, a fin de proponer una reforma que sea compatible con el concepto de

agua como un bien económico en sustitución del concepto del agua como un bien libre.

En este trabajo realizaremos una investigación de campo con el fin de estar en la posibilidad de proponer las reformas, que desde nuestro punto de vista, sean necesarias para que exista un procedimiento respecto a la cuota de garantía como forma de interrupción a la caducidad de los derechos de agua que sea aplicable, tomando en cuenta que dicha figura surge a solicitud de los industriales en base a la preocupación por las pérdidas y consecuencias económicas que tendrían por la extinción de la concesión.

## **CAPITULO I**

### **Marco Conceptual**

Dentro de este capítulo consideramos necesario hacer un análisis de los conceptos que principalmente servirán de base para el desarrollo de esta investigación.

#### **1.1 Concepto de recurso de agua.**

El agua es un bien de 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, así como prioridad y asunto de seguridad nacional, según lo señala la Ley de Aguas Nacionales.

Agua del latín *agua*, que significa según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, "Sustancias cuyas moléculas están formadas por la combinación de un átomo de oxígeno y dos de hidrógeno, líquida, inodora, insípida e incolora. Es el componente más abundante de la superficie terrestre y, más o menos puro, forma a lluvia, las fuentes, los ríos y los mares; es parte constituyente de todos los organismos vivos y aparece en compuestos naturales".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, 22º edición, España, 2001, p. 45

El agua es un cuerpo formado por la combinación de un átomo de oxígeno y dos de hidrógeno, dispuestos en un ángulo de 105 grados, con el oxígeno en el vértice. Es un líquido inodoro e insípido, que en pequeña cantidad es incoloro, y verdoso en grandes masas; que refracta la luz, disuelve muchas sustancias, se solidifica por el frío, se evapora por el calor y, más o menos puro, forma la lluvia, los manantiales, los ríos y los mares.<sup>2</sup>

Agua, es la palabra que se utiliza en la legislación para denotar un bien que es propiedad del Estado o de los particulares.

En el siglo XIX, se habló de aguas públicas y aguas privadas, para indicar de quien era la propiedad de las aguas, o del poder público o de los particulares.

Actualmente el texto vigente de la Constitución Federal maneja este significado, aguas propiedad de la Nación y aguas propiedad de los particulares.

El artículo 27 de la Ley Fundamental en su primer párrafo, divide el dominio de las aguas en dos: el de la Nación que es originario y el de los particulares que es derivado.

En el párrafo quinto, enumera las aguas que son propiedad de la Nación y determina que las aguas no comprendidas en esa enumeración, son parte de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos. Estos terrenos, siendo propiedad de los particulares, aparejan en consecuencia la propiedad de las aguas.

---

<sup>2</sup> [www.lennotech.com/español/glosario-agua.htm](http://www.lennotech.com/español/glosario-agua.htm)

Las aguas a las que se refiere el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución, son las aguas pertenecientes a la Federación, distintas de las que pertenecen a los Estados, a los Municipios y a los particulares.

La Ley General de Bienes Nacionales (Diario Oficial 8 de enero de 1982) al reglamentar a los bienes de la Federación, clasifica a las aguas, en de dominio público, como son las del párrafo antes citado y las de dominio privado de la misma Federación.

Las aguas del dominio público, por mandato constitucional (párrafo sexto del artículo 27) son inalienables e imprescriptibles, pero su uso o utilización, se pueden otorgar mediante concesiones administrativas.

Las aguas del dominio privado, no se sujetan como todos los bienes comprendidos en tal dominio a las reglas del Código Civil, son parte de la excepción que prevé el artículo sexto de la ley general precitada y por lo mismo se rigen por la ley administrativa, que es, la vigente Ley Federal de Aguas, ésta rige las aguas del dominio público y privado de la Federación.

Son aguas propiedad de los Estados y Municipios, aquellas que no están comprendidas en la enumeración que hace el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución y que corran o se encuentren sus depósitos en terrenos que sean de su propiedad. Se rigen por las leyes administrativas que expidan sus órganos legislativos.

Son aguas propiedad de los particulares, aquellas que no están comprendidas en la enumeración que hace el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución y que corran o se encuentren sus depósitos en terrenos que sean de su propiedad. Se rigen por el Código Civil de cada entidad de la Federación.

La tradición legislativa administrativa de separar las aguas nacionales o aguas propiedad de la Nación, de las aguas propiedad de los particulares, se recoge en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo en la tesis 325: "Aguas Nacionales. Como el artículo 27 constitucional, en el párrafo relativo, establece los requisitos que se necesitan para considerar cuáles aguas son nacionales, es indudable que sólo tienen ese carácter las que llenen tales requisitos de excepción; pues las demás son propiedad particular". *Compilación del SJF de 1917-1975, Segunda Sala, p. 541.*<sup>3</sup>

## **1.2 Concepto de agua subterránea**

La Ley de Aguas Nacionales, entiende como aguas del subsuelo, aquellas aguas nacionales existentes debajo de la superficie terrestre.

El agua subterránea, es definida como aquella "agua que puede ser encontrada en la zona saturada del suelo, zona que consiste principalmente en agua. Se mueve lentamente desde lugares con alta elevación y presión hacia lugares de baja elevación y presión, como los ríos y lagos".<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Séptima edición, Porrúa, México, 1994, p. 130

<sup>4</sup> [www.lennotech.com/español/glosario-agua.htm](http://www.lennotech.com/español/glosario-agua.htm)



A diferencia de las aguas superficiales, que se observan en ríos, lagos, mares, manantiales, hielo en los polos y nieve en las montañas, las aguas subterráneas se encuentran debajo del suelo, a donde llegan debido a la filtración de las aguas superficiales y pluviales.

Salvo casos especiales, estas aguas no forman grandes ríos ni lagos subterráneos, sino acuíferos, que son grandes vasos de almacenamiento formados en los huecos o intersticios de huecos de las partículas del suelo, que es un medio poroso. Se le llama acuífero a cualquier capa subterránea que tiene rocas permeables capaces de contener.

Acuífero para la Ley de Aguas Nacionales, es cualquier formación geológica o conjunto de formaciones geológicas hidráulicamente conectados entre sí, por las que circulan o se almacenan aguas del subsuelo que pueden ser extraídas para su explotación, uso o aprovechamiento y cuyos límites laterales y verticales se definen convencionalmente para fines de evaluación, manejo y administración de las aguas nacionales del subsuelo.

A la filtración de aguas superficiales y de lluvia se le conoce como recarga. En condiciones naturales, el agua fluye por el subsuelo hacia áreas de descarga, donde escapa a través de manantiales a ríos, lagos o al mar, donde se evapora y produce la lluvia para completar el ciclo hidrológico. Por lo tanto el agua subterránea es un recurso renovable.

Se han definido cerca de 650 acuíferos distribuidos en el territorio nacional, de los cuales unos 450 se consideran como acuíferos regionales, por su extensión, capacidad e importancia relativa.

El tránsito del agua por el subsuelo puede durar días, años, siglos y hasta milenios antes de llegar a las áreas de descarga o al acuífero donde habrá de almacenarse. En condiciones normales, la recarga y descarga de aguas naturales se mantiene en equilibrio.

Las aguas subterráneas pueden aprovecharse para consumo humano, pero es importante no sobreexplotar los acuíferos, ya que ello puede alterar el ciclo natural de recarga y descarga y provocar problemas irreversibles como el agotamiento de manantiales, la desecación de lagos o el hundimiento de suelos.

En la actualidad alrededor de 100 acuíferos están sometidos a sobreexplotación. Estos acuíferos suministran aproximadamente el 50% de la extracción nacional para todos los usos. Debido a la explotación, la reserva de agua subterránea se está minando a un ritmo de cerca de 8 km<sup>3</sup> por año.

Como ya se ha indicado, la vida de la especie humana se ha desarrollado en torno al agua. Y esta realidad se hace patente si observamos que los establecimientos humanos siempre se han realizado en puntos con disponibilidad de este recurso.

Aunque las aguas de escorrentía superficial han sido desde el principio el suministro más habitual, se conocen también casos de abastecimientos de

origen subterráneo, especialmente manantiales y fuentes, desde las más antiguas civilizaciones.

Actualmente en una gran parte de los países, tanto de los desarrollados como de los incluidos en el denominado "Tercer Mundo", domina la procedencia subterránea de las aguas consumidas para abastecimiento.

En las regiones áridas y semiáridas se entiende fácilmente que las aguas subterráneas sean la procedencia mayoritaria del abastecimiento para consumo humano, al no haber o ser insuficiente la disponibilidad de almacenamientos o corrientes superficiales.

Sin embargo, es llamativo que en países con abundante disposición de aguas superficiales como los de Europa occidental, los porcentajes de abastecimientos con aguas subterráneas son del orden del 99% en Dinamarca, 88% en Italia, 76% en Bélgica, 73% en Alemania y Luxemburgo, 68% en Francia, etc.

En general, la explotación de los almacenamientos subterráneos ofrece mayor facilidad de regulación de los caudales necesarios, siendo menos sensible a los cambios estacionales, situaciones meteorológicas anómalas (sequías, inundaciones), etc. De esta forma, es también más fácil absorber variaciones puntuales o estacionales de la demanda.

Las aguas de procedencia subterránea tienen, en general, mejor calidad como agua de consumo que las superficiales. De hecho la mayor parte de las aguas

embotelladas proceden de manantiales o captaciones subterráneas. Esto es debido a que, en principio, los acuíferos están menos afectados por las cargas contaminantes ligadas a los núcleos urbano-industriales.

Gran parte de las aglomeraciones urbanas se ubican sobre o próximas a formaciones geológicas acuíferas. Esto simplifica y abarata el abastecimiento, al no ser necesarias grandes infraestructuras de regulación y transporte.

La rapidez de puesta en explotación también supone una clara ventaja económica y estratégica.

La importancia de las aguas subterráneas en el abastecimiento urbano de los países desarrollados queda de manifiesto en la abundante normativa existente en materia de protección de su calidad y planificación de su explotación.

Para evitar extraer más agua subterránea de la necesaria debe usarse en forma adecuada y reparar fugas tanto en las redes de distribución como en los domicilios. Alrededor de 40 por ciento del agua que se envía a la ciudad de México se pierde a causa de fugas en la red de distribución.

Asimismo, es indispensable cuidar que el agua que se infiltra al subsuelo no sea de mala calidad y que no esté contaminada, ya que ello degrada los acuíferos e impide que esta agua pueda ser utilizada para consumo humano.

### 1.3 Concepto de usos de agua

La Ley de Aguas Nacionales entiende por uso, la aplicación del agua a una actividad que implique el consumo, parcial o total de ese recurso.

En la práctica se distinguen dos tipos de usos del agua:

1.- Usos fuera del cuerpo de agua o usos consuntivos, en los cuales el agua es transportada a su lugar de uso y la totalidad o parte de ella no regresa al cuerpo de agua.

2.- Usos en el cuerpo de agua o usos no-consuntivos, en los cuales el agua se utiliza en el mismo cuerpo de agua o con un desvío mínimo, como en el caso de las plantas hidroeléctricas.

No se sabe con exactitud cuanta agua se utiliza en el país; sin embargo, se cuenta con el Registro Público de Derechos de Agua, en el cual se tienen los volúmenes concesionados o asignados a los usuarios de aguas nacionales. Se infiere que los usuarios utilizan aproximadamente el mismo volumen que tienen concesionado o asignado.

Los recursos renovables, como por ejemplo los acuíferos tienen determinadas tasas de recarga, sin embargo por el tamaño de los mismos y la gran cantidad de usuarios, se debe regular su extracción.

Esto es, que los acuíferos se caracterizan por la no exclusividad y divisibilidad. La no exclusividad se debe a que pueden ser explotados por cualquiera y la divisibilidad a que el proceso de extracción de agua es un juego de suma cero. Es decir, lo que un grupo capta se logra a expensas de otro. La misma situación, aunque de manera diferente se puede aplicar a las aguas superficiales.

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

Los principales usos de agua por el hombre son:

### **1.3.1 Consumo de agua para abastecimiento humano**

Aunque las cifras son muy variables, de hecho es un de los índices manejados para definir el grado de desarrollo de las naciones.

La importancia del consumo para abastecimiento no está tanto en su magnitud relativa, puesto que a escala global es muy inferior al de otros usos, como en su valor estratégico.

Otro aspecto a tener en cuenta al estimar los consumos en abastecimiento es que el porcentaje de retornos y por tanto de posibilidades de reutilización, es bastante elevado.

El uso doméstico y el uso público urbano tendrán preferencia en relación con cualquier otro uso.

### **1.3.2 Agricultura**

Puede decirse que uno de los hechos esenciales en la historia del desarrollo de la humanidad fue el inicio de la actividad agrícola. Pero indudablemente una de las primeras manifestaciones reales del dominio del hombre sobre el medio natural fue la agricultura de regadío.

Y desde esa revolución inicial, en que el hombre manifestó su intuición sobre el ciclo biológico de las plantas, la agricultura fue el motor del cambio de los modos de vida basados en la explotación itinerante de los recursos naturales al del establecimiento de comunidades sedentarias.

En la actualidad, la agricultura es la actividad de mayor consumo de agua a escala global, por lo que se ve directamente afectada por la problemática de la escasez de este recurso.

La Ley de Aguas Nacionales entiende por uso agrícola, la aplicación de agua nacional para el riego destinado a la producción agrícola y la preparación de ésta para la primera enajenación, siempre que los productos no hayan sido objeto de transformación industrial.

### **1.3.3 Industrial**

A nivel mundial la industria es cuantitativamente el segundo usuario principal de las aguas, después de la agricultura.

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

Sin embargo, hay que hacer una distinción entre los usos ligados a la producción hidroeléctrica, que utilizan pero realmente apenas consumen agua, del resto de las actividades industriales como la refrigeración, procesos de elaboración directa o indirecta, limpieza, etc., que sí suponen un consumo cualitativo y o cuantitativo de aquella.



#### 1.4 Concepto de cuota de garantía

Entendemos por cuota, la parte o porción fija y determinada o para determinarse, así como la cantidad que se asigna a cada contribuyente en el repartimiento o lista cobratoria.

Cuotizar en términos fiscales, se refiere a señalar a cada causante la cuota, cupo o parte de un impuesto que le toca pagar.<sup>5</sup>

El término garantía, según la Real Academia de la Lengua Española se deriva de la palabra garante, que a su vez tiene su origen en la palabra *werento*, del antiguo alto alemán. Significa cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad.

Garantía genéricamente, significa medio para asegurar, para lograr, con seguridad o certidumbre, determinado fin; por ende, es un elemento secundario, al servicio de otro, para que se alcance un objetivo.

Derivado de lo anterior podemos concluir que la cuota de garantía es una determinada cantidad de dinero que el concesionario paga a fin de que se le otorgue la suspensión de la caducidad parcial o total de los volúmenes de agua concesionados, de tal manera que pueda asegurar el hecho de seguir usando, explotando o aprovechando dichos volúmenes.

---

<sup>5</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 429

## 1.5 Concepto de caducidad

Se entiende por caducidad, la acción y efecto de caducar, perder una ley o un derecho su fuerza o vigencia.

Asimismo en base a este concepto, podemos entender por caducidad de la concesión aquella que, en las obras y servicios públicos, tiene lugar por incumplimiento de alguna de las condiciones o plazos en que incurre el concesionario.

La admisión de la caducidad como concepto autónomo, impone necesariamente consecuencias prácticas de enorme trascendencia, tales como la procedencia o no, de la suspensión e interrupción de los términos de la caducidad.

En la caducidad, el legislador solo quiere constreñir al titular de un derecho a ejercerlo rápidamente, no se preocupa de ver cuales son sus intenciones, no se trata de interpretar su voluntad.

La caducidad es la causa directa e inmediata de extinción de derechos. La caducidad comienza a correr como plazo extintivo, desde el momento en que el derecho nace.

La caducidad supone un derecho que no obstante nacido no se hizo efectivo por la falta de su ejercicio.

Define Cámara Leal, a la caducidad, como la extinción del derecho, por la inercia de su titular, cuando su eficacia fue, de origen, subordinada a la condición de que su ejercicio se hubiere verificado.

En materia procesal, el transcurso inútil de los plazos perentorios, opera la caducidad del derecho a ejecutar el acto procesal previsto. Es un caso propio de caducidad.

La caducidad tanto puede ser ubicada en el derecho sustancial, como en el derecho procesal. Puede referirse tanto el derecho como a la acción.

La consumación supone la extinción por el desarrollo normal, esto es por el perfeccionamiento, por haberse alcanzado los efectos propios o naturales del poder, derecho o facultad de que se trate.

La caducidad como forma de extinción es la pérdida de algo pre-existente.

## **1.6 Concepto de concesión administrativa**

Entendemos por concesión administrativa "el otorgamiento que hace el gobierno a favor de empresas o de particulares, para la prestación de un servicio de utilidad general".<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Idem. p. 344

La concesión de servicios públicos es "la que otorgan los poderes públicos, en forma de delegación, a una persona o a una empresa particular, con el fin esencial de organizar un servicio de utilidad general".<sup>7</sup>

La concesión administrativa es el acto administrativo a través de cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho de explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público.<sup>8</sup>

Aunque la palabra concesión tiene el significado de convenir a favor de algo que no se quiere o no se está de acuerdo, a fin de llegar a un resultado, su uso por la opinión pública o el pueblo en general se concentra en un acto del Estado que otorga una cosa.

Este último sentido lo recoge el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, vigésima edición, que cuida de las voces del pueblo y expresa: "Otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local". Parece que decir concesión es sobrentender concesión administrativa.

---

<sup>7</sup> Ibidem, p. 344

<sup>8</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Séptima edición, Porrúa, México, 1994, p. 566

En la doctrina del derecho administrativo, el concepto que tiene los autores de la concesión administrativa es esencialmente coincidente. Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero, apuntan sustancialmente los mismos elementos que integran el concepto.

Es un acto administrativo discrecional por medio del cual la Administración Pública Federal confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial.<sup>9</sup>

### **1.7 Concepto de disponibilidad**

Disponibilidad es el volumen total de agua renovable superficial y subterránea que ocurre en forma natural en una región.<sup>10</sup>

La Ley de Aguas Nacionales señala que la disponibilidad media anual de aguas superficiales en una cuenca hidrológica, es el valor que resulta de la diferencia entre el volumen medio anual de escurrimiento de una cuenca hacia aguas abajo y el volumen medio anual actual comprometido aguas abajo.

---

<sup>9</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Vigésima primera edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 385

<sup>10</sup> ESTADÍSTICAS DEL AGUA EN MEXICO 2004, Comisión Nacional del Agua, México, 2004, p. 131.

Por disponibilidad media anual de aguas del subsuelo señala que es una unidad hidrogeológica -entendida ésta como el conjunto de estratos geológicos hidráulicamente conectados entre sí, cuyos límites laterales y verticales se definen convencionalmente para fines de evaluación, manejo y administración de las aguas nacionales subterráneas-, es el volumen medio anual de agua subterránea que puede ser extraído de esa unidad hidrogeológica para diversos usos, adicional a la extracción ya concesionada y a la descarga naturalmente comprometida, sin poner en peligro el equilibrio de los ecosistemas.

Actualmente, el cobro del derecho por uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales a los distintos sectores, se realiza a través de una zonificación del territorio nacional de acuerdo a la escasez volumétrica del agua.

Para el cobro de los derechos por extracción, uso o aprovechamiento de agua, la República Mexicana se encuentra dividida en 9 zonas de disponibilidad.

La lista de municipios que pertenecen a cada zona de disponibilidad se encuentra en la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua.

Dicha zonificación sin embargo, se sustentó en un inicio en balances hidráulicos preponderadamente de aguas subterráneas y para realizar la zonificación se agruparon la totalidad de los municipios que conforman la división política del territorio nacional en nueve zonas de disponibilidad de agua.

Estas zonas de disponibilidad de agua están numeradas consecutivamente, de manera que la zona uno agrupara los municipios donde se determinó que el agua es escasa y la zona nueve agrupara los municipios con relativa abundancia de agua.

Para muchos usuarios de aguas nacionales, no es clara la metodología por medio de la cual se le asignó a su municipio cierta zona de disponibilidad de agua para pagar sus derechos por uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales.

Adicionalmente, esta zonificación no puede ajustarse a los movimientos de disponibilidad del agua a través del tiempo, por lo que bajo la existencia de sequía y abundancia relativa de agua, dicha zonificación puede resultar contraproducente en el manejo sustentable del recurso hídrico.

Tradicionalmente los balances hidráulicos se realizan por cuenca y agregados para un periodo anual. Además, se suma agua de todas las calidades, por lo que resulta difícil encontrar la definición de disponibilidad del agua, que utiliza la Comisión Nacional del Agua.

La Ley Federal de Derechos en Materia de Agua, clasifica y agrupa a los municipios en nueve zonas de disponibilidad con base en la precipitación, comportamiento del agua subterránea, población y calidad del agua; sin embargo resulta un índice general sin unidad de medida física, cuando lo primordial es conocer el volumen adicional (metros cúbicos) que aún es posible

utilizar en los cuerpos de agua y conocer también la calidad de los recursos no explotados.

### **1.8 Concepto de desarrollo económico**

La fiscalidad de las aguas por principio, recae sobre un bien ambiental precario y como tal, debe tener como premisa la legalidad y la capacidad económica en el diseño de sus instrumentos, compaginando a la vez, la finalidad ambiental de conservación y el gravamen progresivo, a usuarios y consumidores con mayor capacidad de contaminar.

Los recursos renovables, como por ejemplo los acuíferos tienen determinadas tasas de recarga, sin embargo por el tamaño de los mismos y la gran cantidad de usuarios, si no se regula su extracción se origina el problema del "common pool". Esto significa que los acuíferos se caracterizan por no exclusividad y divisibilidad.

La no exclusividad se debe a que pueden ser explotados por cualquiera y la divisibilidad a que el proceso de extracción de agua es un juego de suma cero. Es decir, lo que un grupo capta se logra a expensas de otro. La misma situación, aunque de manera diferente, se puede aplicar a las aguas superficiales.

Si la tasa de recarga del acuífero es menor a la tasa del flujo de extracción del recurso, se puede ocasionar un costo social que no es internalizado por los diversos usuarios. Es decir, la sobreexplotación de los acuíferos puede ser



gradual hasta llegar a la destrucción del recurso natural. Por consiguiente, los que utilizan los acuíferos pierden el incentivo a la conservación del agua subterránea y o superficial.

El costo social por el abatimiento de los acuíferos puede ocasionar:

- a) La extinción del acuífero y convertirse un recurso no renovable.
- b) Aumentar la probabilidad de inundaciones.
- c) La intrusión salina.
- d) En las épocas de sequía se generen graves problemas de equidad en la distribución del agua ante la escasez.
- e) Que los costos de extracción del agua aumente con el efecto negativo sobre las actividades productivas si no existen fuentes alternativas.
- f) La no protección de los intereses de las generaciones futuras.

No existe una clara separación entre lo que debe ser un derecho para conservación de las aguas y lo que debe ser el cobro del agua como insumo para un proceso productivo y o consumo final. Los primeros serían los remedios para resolver los daños a terceros (el problema del "common pool") y los segundos deben ser los cobros por aprovechamiento, es decir por utilizar infraestructura. Estos últimos no son materia del estudio, sin embargo debe

establecerse que mediante se subsidie el consumo de recursos escasos, cualquier política de conservación del agua será infructuosa.

Ante estos problemas, también es necesario que los parámetros regulatorios en el sector agrícola cumplan claramente con las siguientes características:

- 1.- Las autoridades responsables deben rendir cuentas en relación a los objetivos regulatorios buscados y sus respectivos beneficios y costos sociales.
- 2.- Debe existir consistencia y predecibilidad de los instrumentos utilizados.
- 3.- Los instrumentos regulatorios deben tener un claro soporte técnico, así como definir las áreas donde se requiere mayor investigación y o existen brechas de información.

## **CAPITULO II**

### **Marco histórico legislativo del agua**

La evolución del régimen de las aguas en nuestro país se caracteriza por una abundante legislación, está constituido por disposiciones de carácter constitucional, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y convenios que integran nuestro Derecho Positivo de aguas.

Al haber sido conquistado el continente americano, se buscó una base legal, la cual se inicia con la Bula de Alejandro VI del 4 de mayo de 1493, la cual donó las tierras recién descubiertas a los Reyes Católicos, el mencionado texto señala que las aguas quedaban incluidas en la misma, no solamente sirvió de apoyo a los Monarcas para sostener el dominio eminente o imperio de la Corona Española sobre las aguas de dicho territorio, sino también el derecho de propiedad, dominio directo y útil, el que no adjudicaban al Estado español sino al patrimonio personal de los Reyes.

#### **2.1 Epoca Colonial**

Esta etapa comprende desde la consumación de la conquista de la Nueva España en 1523, hasta la consumación de la independencia en el año de 1821, con los tratados de Córdoba y el Acta de Independencia del 6 de octubre del mismo año, se caracteriza por la aparición de las primeras disposiciones en materia de aguas, las cuales tuvieron su fundamento y apoyo en las leyes vigentes en

España durante esa época y que se aplicaron en el Virreinato de la Nueva España.

En esta etapa histórica, la Legislación de Aguas en el país sufrió la influencia directa de la Legislación Española, formándose paulatinamente las instituciones que debían irnos rigiendo y evolucionando, inspiradas y apoyadas en los cuerpos normativos que tuvieron vigencia en la península ibérica hasta que México obtuvo su independencia política.<sup>11</sup>

Puede considerarse de gran importancia esta etapa legislativa, ya que constituyó el origen y la fuente histórica de nuestras leyes.

En la Recopilación de las Leyes de Indias se encuentran normas vinculadas con las aguas en cuanto a su uso y aprovechamiento entre otras, esta propia legislación en lo no previsto en ella, remitió a la supletoriedad de las leyes que regían en España y particularmente en el Reino de Castilla, la que resultaba mucho más amplia en el aspecto regulador del uso y control de las aguas, ya que las citadas Leyes de Indias regulaban muy pocos aspectos de las mismas.

Las Siete Partidas han sido consideradas como el ordenamiento de esta materia y algunos de los principios contenidos en él, son antecedentes para la posterior legislación del Derecho de Aguas en México. En la Novísima Recopilación de las Leyes de España, se establecían disposiciones sobre el uso y

---

<sup>11</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad, *Legislación de Aguas en México (Estudio Histórico Legislativo de 1521 a 1891)*, Tomo I, Primera Edición, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1982, p. 19.

aprovechamiento de las aguas,<sup>12</sup> y que actualmente aún se presentan, por lo que en este sentido puede afirmarse que algunas de las disposiciones de este célebre Código Español, se encuentran casi textualmente reproducidas en las leyes posteriores expedidas autónomamente por el Gobierno Mexicano, y aún más, en las leyes actualmente vigentes en nuestro territorio en materia de aguas, tales como las siguientes:

- 1.- La prohibición de cerrar canales y ríos que servían para la pesca, navegación y otros usos,
- 2.- La prohibición de contaminar los ríos con productos venenosos,
- 3.- Además de disposiciones sobre medidas de los líquidos, la limpieza de las cañerías, así como las sanciones correspondientes a dicho orden de prohibiciones.

Durante la época virreinal en el año 1761 se emitió el Reglamento General de las Medidas de Agua el cual es el primer cuerpo legislativo en el país de una completa regulación sobre el agua, ordenaba y sistematizaba las disposiciones provenientes tanto de la legislación española como de las Leyes de Indias. Este Reglamento fue expedido por don Joaquín de Monserrat, cuadragésimo cuarto virrey de la Nueva España, estableciendo:

- 1.- Que las aguas de la Nueva España eran propiedad en dominio eminente y directo del monarca español;

---

<sup>12</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, Volumen I, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 299

2.- Regula su uso público y privado, ejerciéndose este último mediante concesión o merced otorgada por el rey.

En el año de 1812, los tribunales españoles promulgaron la Constitución de Cádiz que protegía la propiedad privada, pero que no mencionaba al agua; surgió posteriormente la Constitución promulgada por el Congreso de Apatzingán en México con base en la iniciativa del insurgente José María Morelos y Pavón el 22 de octubre de 1814 que trataba también solamente sobre la propiedad privada; sin embargo, como se promulgó durante la etapa de la independencia nacional, no se hizo valer.<sup>13</sup>

## 2.2 Epoca Independiente

En esta época se observa una amplia evolución del régimen de las aguas, ya que surgen ordenamientos que se desvinculan de las formas tradicionalistas del Derecho Real Español para adecuarse a la nueva forma de vida del México independiente, aunque si bien es cierto que no hay una regulación sistematizada y coherente relativa a las aguas, sí surgen nuevos ordenamientos que en forma conexas tienen relación con ella y que van conformando nuestro Derecho Positivo en esta materia.

Durante la iniciación de la vida institucional política y jurídica del México independiente continuaron aplicándose las disposiciones españolas, ya que el Derecho Positivo en esta materia, fue formándose sobre la presentación de

---

<sup>13</sup> ROEMER, Andrés, *Derecho y Economía: Políticas Públicas del Agua*, Primera Edición, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1997, p. 87.

hechos y circunstancias que originaban y hacían necesario el inicio de la formación de una legislación autónoma y nacional, creada y emitida por autoridades autónomas del Estado Mexicano.

La Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 fue la primera que se promulgó después de la Independencia de México, legisla para la Nación Mexicana, libre e independiente del gobierno español y faculta al Congreso general para promulgar leyes cuya finalidad sea decretar la apertura de caminos y canales para el mejoramiento (artículo 50, fracción II).

En la Constitución de 1836 no existe disposición alguna en materia de aguas.

La Constitución de 1857 en su artículo 27 incorporó en su texto como una garantía a la expropiación de tierras debido a motivos de utilidad pública previa indemnización y el artículo 72, fracción XXII, facultaba al Congreso para determinar cuales aguas se encuentran bajo jurisdicción federal y para promulgar leyes relacionadas con su uso (reforma del 20 de junio de 1908).

Consciente de la necesidad de unificar la legislación dispersa en el país dado que seguían aplicándose, a pesar de las disposiciones aisladas emitidas, las Leyes Españolas, el Presidente Don Benito Juárez, consideró necesario emitir el primer Código Civil de la República, así en el año 1859, dio el encargo de redactarlo a Don Justo Sierra O'Reilly, quien trabajó en el por tres años inspirándose en el proyecto en el proyecto del Código Español de García Goyena, quien a su vez tomó como modelo el Código de Napoleón.

Dicho proyecto se sometió a la revisión de una Comisión de juristas, que no pudo terminar sus funciones durante el gobierno liberal dado que en esos momentos el Imperio de Maximiliano de Austria, se implantó en México.

Después del efímero imperio y recuperada la plena libertad política en el país, el entonces Presidente Juárez y el Ministro de Justicia Martínez de Castro nombraron una nueva comisión a cargo de los licenciados Mariano Yáñez, José María Lafragua, Isidro Montiel y Rafael Dondé, los que recogiendo los trabajos antes realizados por Don Justo Sierra O'Reilly y la Comisión Revisora, redactaron el proyecto del Código Civil que debía regir para el Distrito Federal y territorio de la Baja California, así como en Materia Federal para toda la República, Código que se autorizó por el Congreso con fecha 8 de diciembre de 1870, para entrar en vigor el primero de marzo de 1871.

Este Código Civil, por primera vez reguló en forma específica a las aguas, a las que consideró como bienes de uso común propiedad de la nación, quedando comprendidas dentro de este rubro los puertos, bahías, radas, playas, ensenadas, ríos, álveos, ríos, esteros, canales, riberas de los ríos navegables en cuanto a su uso indispensable, lagos y lagunas, que no fueren propiedad particular, además se reguló el uso y concesión sobre dichas aguas.

El Código Penal de 1871, primero en su materia en el país, tipificó como delitos la ocupación o usurpación de las aguas, así como las inundaciones culposas o intencionales, y estableció normas punitivas respecto de los mismos.



El Código Civil de 1884 repetía el contenido del Código de 1870 pero suprimió la catalogación de aguas y sólo las comprendió en los bienes de uso común.

En los años de 1894 y 1896, se expidieron las bases para el otorgamiento de concesiones otorgadas para la explotación de las aguas.

La Ley sobre el Régimen y Clasificación de Bienes Federales de 1902 antecedente inmediato de las Leyes de Bienes Nacionales, catalogó en forma detallada la propiedad con respecto a las aguas, así como su situación con relación a sus usos, fue precisa respecto a las normas de las concesiones para los usos de las aguas y otras situaciones, declarando por primera vez en la historia del Derecho Hidráulico Mexicano, que las aguas consideradas como propiedad de la Nación eran inalienables e imprescriptibles.

Por lo tanto, también existen otros aspectos importantes en relación a las aguas en esta Ley, como son:

- 1.- La distribución de las competencias que hizo entre las Secretarías de Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, y de Guerra y Marina, sobre el manejo de las aguas y de sus bienes correlativos, y;
- 2.- Que derogó expresamente las disposiciones del Código Civil de 1884 en lo referente a los inmuebles de la Unión, entre los que estaban catalogadas las aguas antes referidas.

Por lo que en 1910 se promulgó la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas y Jurisdicción Federal, es el más importante ordenamiento específico sobre la materia en esta etapa legislativa, en la cual se hizo una clasificación de las aguas, considerando en primer lugar: al mar territorial, así como los esteros, lagos y lagunas que se comuniquen con él. En otro rubro se hallaban los ríos y corrientes cuyos lechos en parte o totalmente servían de linde entre el territorio de la República y el de un país vecino, se regulaba asimismo, la posibilidad de que se encontraran sobre la línea divisoria de dos países, y por último la situación de los ríos, lagos, lagunas y cauces en general cuando pasaran o sirvieran en parte o en toda su extensión a dos Estados, a un Estado y un territorio; a un Estado y el Distrito Federal o viceversa.

Tal vez su mayor aportación a nuestro Derecho Positivo de Aguas, fue que abandono la vieja clasificación de las aguas en navegables y no navegables de la influencia francesa, adoptando una clasificación más acorde con las características y necesidades de nuestro Territorio, además de lo que a continuación señalaremos:

- 1.- Prohibió el uso de las aguas sin concesión o confirmación de derechos preexistentes;
- 2.- Reguló la confirmación de los usos;
- 3.- Estableció por vez primera el orden de preferencia en los usos de las aguas dando reglas de clasificación objetiva para ello y de indiscutible orden público;

4.- Estableció disposiciones para los derechos de oposición de terceros al otorgamiento de concesiones;

5.- Consignó sanciones por faltas y delitos cometidos respecto de las aguas nacionales;

6.- Estableció la caducidad de las concesiones por el no uso de las aguas y la reversión de los bienes relacionados con las concesiones;

7.- Las obligaciones específicas de los usuarios y concesionarios,

8.- Respecto de las concesiones para riego, estableció que serían por término indefinido mientras las aguas se destinaran para ese fin.

Esta Ley, en sus transitorios, para evitar la anarquía y el caos existente entre los diversos Ordenamientos anteriores, los derogó en términos generales, y en especial deroga la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1888, sus Leyes correlativas de 1894 y 1896, y, en lo conducente a las aguas, la Ley de 1902 sobre Régimen y Clasificación de Bienes Inmuebles Federales.

El movimiento revolucionario de 1910 abrió el camino a un nuevo régimen institucional que culminó con la Constitución actualmente en vigor, promulgada en 1917.

La Ley de Aguas de 1910, promulgada mientras la Constitución de 1857 estaba en vigor en México, definió a las aguas de jurisdicción federal, estableciendo

que las aguas son del dominio público y de uso común y, en consecuencia, inalienables e imprescriptibles.

### **2.3 Epoca Revolucionaria**

Esta etapa comienza con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, por iniciativa de Venustiano Carranza, dicha Constitución nacionalizó las tierras y las aguas, considerando a la propiedad pública como un medio y no como un fin, un medio para que la Nación cumpliera su cometido.

A partir de este acto político e histórico, se sentaron las bases modernas en que se fundamenta la legislación hidráulica vigente.

El artículo 27 que se refiere a la propiedad señaló un fin social al uso y aprovechamiento del agua; propició y estableció el uso colectivo mediante una distribución racional en el campo; contempló la generación de energía eléctrica además de la fuerza motriz producida, así como la satisfacción de las necesidades públicas y domésticas.

Es en este periodo, cuando a través de leyes y reglamentos relativos, se crearon órganos específicos encargados de manejar el agua, previniendo su control y su administración en forma equitativa y con miras hacia el futuro para preservar y controlar en forma razonada el uso de este vital elemento de la naturaleza, expidiéndose medidas tendientes a controlar y prevenir su contaminación para la preservación de la ecología.

En el mencionado artículo 27 se establecen las bases fundamentales con relación al control, uso, aprovechamiento y explotación de las aguas que son propiedad de la nación, señalando en su primer párrafo que: "Las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, son propiedad originaria de la nación", la cual regula el aprovechamiento de los elementos naturales con el propósito de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y su conservación.

El párrafo quinto del artículo 27 constitucional, es tal vez el más significativo por lo que toca a la situación jurídica, ya que establece cuales son las aguas que se deben mantener como propiedad de todos, es decir, que siempre se deben conservar como aguas propiedad de la Nación, así como las características de las mismas.

De acuerdo con el anterior precepto son propiedad de la Nación:

- I. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional;
- II. Las aguas marinas interiores;
- III. Las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar;
- IV. Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes;

- V. 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, esteros de propiedad nacional;
- VI. Las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos cuando el cauce de aquéllas 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;
- VII. Las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino;
- VIII. Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraigan de las minas; y
- IX. Los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Además se dispone que 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 las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la numeración anterior, se consideraran como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos pero si se localizaran 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.

El párrafo sexto establece que el dominio de la nación sobre sus aguas es inalienable e imprescriptible y su explotación, uso y aprovechamiento por los particulares se encuentra sujeto a las concesiones que el Ejecutivo Federal otorgue de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

En el artículo 73 constitucional en su fracción XVII faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y en la fracción XXIX establece contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el párrafo quinto del artículo 27, o consiguientemente sobre la explotación de las aguas nacionales.

El artículo 123 de la Constitución, establece la competencia exclusiva de las autoridades federales para la resolución de los conflictos de trabajo, cuando se trate de empresas que actúen en virtud de una concesión federal o de que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales.

El marco de referencia institucional de México para la administración del agua ha evolucionado en el transcurso de los últimos 80 años, a partir de la creación de la Comisión Nacional de Irrigación antecedente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la promulgación de la Ley de Irrigación el 4 de enero de 1926, producto de la visión política del entonces Presidente de la República don Plutarco Elías Calles, estableció las bases para el desarrollo agrícola nacional, cuyo principal objetivo fue el fomento de las obras de riego, mismas que consideró de utilidad pública, iniciando la política formal del país sobre el riego a través de obras de la Federación para incrementar los productos del campo y la alimentación general.

Asimismo, instituyó el Fondo Nacional de Irrigación, dedicado a las obras de este tipo y administrado por la Comisión antes mencionada.

La Ley federal de Aguas de Riego de 1926 estableció las bases para impulsar obras de irrigación en México.

La Ley de Aguas de Propiedad de la Nación, expedida el 6 de agosto de 1929 derogó la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910 y estableció, como innovación principal, el permiso de construcción y el otorgamiento de una concesión definitiva hasta que se recibieran las obras autorizadas por el permiso. Esta ley definió con mejor técnica a las aguas propiedad de la Nación.

La Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 30 de agosto de 1934, derogó a la ley de 1929, esta última fue reformada en 1942 y 1952, estuvo vigente hasta el



año de 1971, en que fue abrogada por la Ley Federal de Aguas del 30 de diciembre de 1971, por lo que ha sido el Ordenamiento de más prolongada vigencia en la historia de nuestra legislación hidráulica, pues bajo su imperio se regularon los aprovechamientos de las aguas durante más de 37 años.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 creó a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, el impulso al desarrollo regional con base en el desarrollo de los recursos hidráulicos por medio de las Comisiones de las Cuencas de Ríos en las décadas de 1940 y 1950, la puesta en práctica de planes hidráulicos sectoriales nacionales y de los esquemas para el desarrollo de grandes regiones como el noroeste en 1960 y la integración del primer Plan de Aguas Nacionales en 1975, representan algunas etapas importantes en el proceso administrativo de los recursos hidráulicos del país.

El gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez consideró que era urgente unificar la diversidad de leyes y reglamentos con base en el artículo 27 de la Constitución de 1917 en una sola Ley, llamada la Ley Federal de Aguas, que se publicó en el Diario Oficial del 11 de enero de 1972.

El contexto y aplicación de esta Ley, son consubstanciales a una legislación nueva que regula racionalmente el aprovechamiento del agua para asegurar su desarrollo económico y social más justo.

Además esta ley previene la concesión de las aguas, hasta los límites de la propiedad inafectable en los términos de las disposiciones agrarias.

Una reorganización completa del gobierno federal tuvo lugar en 1976. Como resultado, las Secretarías de Recursos Hidráulicos y de Agricultura se fusionaron en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para unificar las acciones emprendidas para resolver los problemas crecientes del sector agrícola.

El suministro de agua urbana se reubicó dentro de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para descentralizarse posteriormente a los municipios, y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos fue responsable de la planeación, el diseño y la construcción de los principales acueductos para suministrar agua en volumen a las ciudades y a los puertos industriales.

Dentro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, todas las actividades relacionadas con el agua se concentraron en la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica, que transformó a su vez su estructura de organización para manejar los problemas de irrigación y drenaje, los programas de suministro de agua en volumen y las funciones de administración y planeación del suministro de agua.

La Comisión del Plan de Aguas Nacionales se transformó en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

En febrero de 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua, como dependencia autónoma de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para

convertirse en la única autoridad federal para el manejo de los problemas y conflictos relacionados con el agua.

Mediante la modificación de varios estatutos y reglamentos, la Comisión Nacional del Agua comenzó a desempeñar un papel importante en la definición de las políticas fiscales relacionadas con los derechos y tarifas del agua.

El 1 de diciembre de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una nueva Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la necesidad de poner al día la legislación mexicana en la materia con mayor sentido de modernización.

Los principales objetivos de la iniciativa que fue presentada a la consideración del Honorable Congreso de la Unión por la Comisión Nacional del Agua para la creación de esta Ley, fueron:

- 1.- Mayor participación de los usuarios en la administración del recurso;
- 2.- Consolidación de la programación hidráulica y una sola autoridad federal para administrar tanto la calidad como la cantidad del agua, y
- 3.- Seguridad jurídica en la tierra y en el uso del agua, lo que permite que las entidades privadas planeen sus actividades a mediano y largo plazo de manera adecuada.

En la nueva ley, encontramos el compromiso del gobierno mexicano para permitir la introducción de mecanismos de mercado en algunos casos para la transferencia de los derechos.

La administración del agua en México está sujeta a un cuerpo de leyes y reglamentos derivados de la declaración fundamental de la Constitución en el sentido de que el recurso es de propiedad nacional. Estas leyes definen al ámbito de la acción gubernamental, así como el derecho de los individuos y de las instituciones, públicas o privadas, que desean usar las aguas nacionales.

### **2.3.1 Comisión Nacional del Agua.**

Dentro de las instituciones que le antecedieron destacan la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización creada en 1917; la Comisión Nacional de Irrigación, en 1926; la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1946 y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en 1976.

El 1 de febrero de 1989, al crearse la investidura de la Comisión Nacional del Agua, se determinó lo siguiente:

Se creó la Comisión para dar unidad y congruencia a las acciones del gobierno federal con relación al agua. Su deber es ser una institución eficiente y moderna en su organización y en sus sistemas de trabajo; moderna el diseño de sus políticas y en su respuesta a las necesidades de la sociedad.

La Comisión se inspirará con la visión de un nuevo gobierno; la participación eficaz de la sociedad en la toma de decisiones; la coordinación respetuosa de las instituciones; y el ejercicio de una autoridad auténtica en el manejo de las aguas de la nación.

No debe perderse de vista de que la responsabilidad básica de la Comisión es establecer una nueva cultura, basada en un conocimiento claro del valor real del agua.

Estas declaraciones siguieron a la definición formal de la Comisión Nacional del Agua contenida en el Decreto Presidencial que la creó y definieron la manera en que debe funcionar.

La misión de la Comisión Nacional del Agua es administrar y preservar las aguas nacionales, con la participación de la sociedad para lograr el uso sustentable del recurso.

En esta misión, administrar y preservar las aguas nacionales significa medirlas en cantidad y calidad, calcular su disponibilidad, otorgar las concesiones, asignaciones y reservas para hacer un uso más justo y eficiente del agua, promover la participación de los usuarios en los consejos de cuenca para mantener el equilibrio hidrológico y una adecuada calidad del agua de la misma mediante la construcción y operación de la infraestructura necesaria, garantizar su seguridad ante la presencia de fenómenos externos, otorgándole el valor económico correspondiente, con objeto de preservarlo para las generaciones actuales y futuras.

La participación de la sociedad considera la delegación de la responsabilidad de construir, operar y mantener la infraestructura hidráulica a las autoridades locales y los usuarios y lograr la participación social activa en la preservación de la calidad y cantidad del agua.

La participación de la sociedad en la preservación del recurso se logrará mediante el establecimiento de la cultura del agua, entendida ésta como los hábitos, costumbres y maneras de usar eficiente y racionalmente el recurso.

Para cumplir con su propósito esencial, la Comisión Nacional del Agua se divide operativamente en tres grandes áreas:

1. Oficinas Centrales.
2. Gerencias Regionales.
3. Gerencias Estatales.

Dentro de las acciones principales de las Oficinas Centrales se encuentran:

- a) El apoyar a las Gerencias Regionales y Estatales en la realización de las acciones necesarias para lograr el uso sustentable del agua en cada región del país,
- b) Establecer la política y estrategias hidráulicas nacionales,
- c) Integrar el presupuesto de la institución y vigilar su aplicación,

- d) Concertar con los organismos financieros nacionales e internacionales los créditos que requiere el Sector Hidráulico,
- e) Establecer los programas para apoyar a los municipios en el suministro de los servicios de agua potable y saneamiento en las ciudades y comunidades rurales y para promover el uso eficiente del agua en el riego y la industria.

Las Oficinas Centrales también establecen la política de recaudación y fiscalización en materia de derechos de agua y permisos de descargas, coordina las modificaciones que se requieran a la Ley de Aguas Nacionales y apoya su aplicación en el país, elabora las normas en materia hidráulica, opera el servicio meteorológico nacional, mantiene una sólida y fructífera relación con el H. Congreso de la Unión, atiende a los medios de comunicación nacionales y se vincula con las dependencias federales para trabajar en forma conjunta en acciones que beneficien al Sector Hidráulico.

Las Gerencias Regionales son las responsables de administrar y preservar las aguas nacionales en cada una de las trece regiones hidrológico-administrativas en que se ha dividido el país.

Las regiones y sus sedes son:

- I. Península de Baja California (Mexicali, Baja California).
- II. Noroeste (Hermosillo, Sonora).

- III. Pacífico Norte (Culiacán, Sinaloa).
- IV. Balsas (Cuernavaca, Morelos).
- V. Pacífico Sur (Oaxaca, Oaxaca):
- VI. Río Bravo (Monterrey, Nuevo León).
- VII. Cuencas Centrales del Norte (Torreón, Coahuila).
- VIII. Lerma Santiago Pacífico (Guadalajara, Jalisco).
- IX. Golfo Norte (Ciudad Victoria, Tamaulipas).
- X. Golfo Centro (Jalapa, Veracruz).
- XI. Frontera Sur (Tuxtla Gutiérrez, Chiapas).
- XII. Península de Yucatán (Mérida, Yucatán).
- XIII. Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala (México, Distrito Federal).

El desempeño de las Gerencias Regionales es también muy importante, ya que tienen a su cargo aplicar la razón misma de ser de nuestra institución en cada región del país. Para ello, realizan las siguientes tareas básicas:



1. Determinar la disponibilidad del agua.
2. Orientar los nuevos polos de desarrollo.
3. Lograr el uso sustentable del agua.
4. Asegurar la preservación de los acuíferos.
5. Garantizar la calidad del agua superficial.
6. Llevar a cabo la recaudación en materia de aguas nacionales y sus bienes.
7. Solucionar conflictos relacionados con el agua.
8. Otorgar concesiones, asignaciones y permisos.
9. Promover la cultura del buen uso y preservación del agua.
10. Prevenir los riesgos y atender los daños por inundaciones.
11. Prevenir los riesgos y atender los efectos por condiciones severas de escasez de agua.
12. Operar la infraestructura estratégica.

Además, las Gerencias Regionales son el vínculo con los Gobernadores de las entidades donde se ubican.

Por lo que se refiere a las Gerencias Estatales, éstas tienen la importante labor de aplicar las políticas, estrategias, programas y acciones de la Comisión Nacional del Agua en las entidades federativas que les corresponden.

### **2.3.2 Registro Público de Derechos de Agua**

La Comisión Nacional del Agua a través de la Subdirección General de Administración del Agua realiza una labor muy importante, que es la de dirigir la administración de las aguas nacionales y sus bienes inherentes.

El Registro Público de Derechos de Agua de la Comisión Nacional del Agua, tiene como objetivo proporcionar seguridad jurídica a los usuarios de aguas nacionales y bienes inherentes, a través del registro oportuno y confiable de los títulos de concesión, asignación y permisos así como las modificaciones que se efectúen en las características de los mismos.

El fundamento legal que de origen al Registro Público de Derechos de Agua se encuentra en la Ley de Aguas Nacionales, Título corto, Capítulo IV, del artículo 30 al 32 y su Reglamento en el Título Cuarto, Capítulo IV, del artículo 54 al 63, donde se señalan diversas atribuciones y obligaciones para dicho Registro.

Un aspecto importante que se debe identificar, es el hecho de que para poder utilizar, aprovechar o explotar las aguas nacionales, se hace necesario que el Ejecutivo Federal a través de este organismo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, otorgue la autorización correspondiente.

Esta autorización tanto para personas físicas como morales se materializa y formaliza en lo que conocemos como título de concesión, asignación o permiso, dándose con esto cabal cumplimiento a lo señalado por el artículo 27 párrafo sexto de nuestra Constitución Política, en la que se establece con claridad que para poder hacer uso de los recursos naturales, es necesario obtener la concesión correspondiente.

Las concesiones, asignaciones o permisos expedidos por la Comisión Nacional del Agua son actos de autoridad administrativos que suponen la existencia de una decisión unilateral previa por parte de la autoridad, por que se crea una situación de derecho particular, concreta y ejecutiva, consistente en usar, aprovechar o explotarlas aguas o bienes nacionales; generándose exclusivamente derechos personalísimos y concretos en favor del concesionario.

De dichos actos de autoridad, el Registro Público de Derechos de Agua, lleva un control de cada uno de ellos, a efecto de estar en posibilidades de conocer exactamente cuántas concesiones, asignaciones o permisos se han expedido y conocer exactamente cuantas aguas y bienes se están explotando, con el

objeto de dar apoyo para la toma de decisiones en la programación y planeación hidráulica.

Dentro de las funciones del Registro Público de Derechos de Agua se encuentran las siguientes:

1.- Inscribir los títulos de concesión, de asignación y permisos, así como las prórrogas, suspensiones, terminaciones y los actos y contratos relativos a la transmisión total o parcial de su titularidad.

2.- Modificar o rectificar inscripciones a solicitud de la autoridad y de la parte interesada, sin perjuicio de terceros.

3.- Conocer de las sentencias o resoluciones administrativas o judiciales definitivas que afecten, modifiquen, cancelen o ratifiquen los títulos y actos inscritos y los derechos que de ellos deriven, cuando se notifiquen por jueces o autoridades a la Comisión Nacional del Agua o se presenten por los interesados.

4.- Inscribir las resoluciones emitidas por el Presidente de la República o por el Tribunal Superior Agrario que amplíen o doten de agua, previa la emisión del título de concesión por la Comisión Nacional del Agua.

5.- Efectuar el resguardo documental de los expedientes que soportan las inscripciones y las modificaciones correspondientes.

6.- Dar mantenimiento y facilitar el acceso a los sistemas de información del registro.

7.- Resguardar los estudios de disponibilidad de agua, así como de las zonas reglamentadas, de veda y declaraciones de reserva de aguas nacionales.

### CAPITULO III

#### Concesión Administrativa

La concesión es de antiguas raíces, algunos historiadores lo identifican con el *precarium* romano, originalmente gratuito y conforme al cual se otorgaba en préstamo la ocupación de un predio, pero no su dominio ni posesión.

Genéricamente, la figura jurídica de la concesión comprende actos de diversa índole encaminados a otorgar o transferir derechos a sus beneficiarios.

La concesión es un acto administrativo a través del cual el Estado encomienda a los particulares, por tiempo determinado, la organización y funcionamiento de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado.

El otorgamiento de una concesión implica un acto de autoridad que debe estar previsto en la ley por el principio de legalidad. Es un acto administrativo por medio del cual el concesionario, actúa a su propia costa y riesgo, percibiendo por su labor, en caso de servicios públicos, la retribución correspondiente, que puede consistir en el precio o tarifa pagada por los usuarios o en subvenciones y garantías otorgadas por el Estado, o en ambas cosas a la vez, y en caso de bienes, los beneficios y productos derivados del aprovechamiento de bienes públicos.

Las concesiones para poder ser otorgadas se tienen que ajustar a lo dispuesto en el párrafo antepenúltimo del artículo 28 constitucional, mismo que establece

no sólo el principio de legalidad, por tratarse de un acto de autoridad, por lo que sólo permite otorgar una concesión cuando la ley se lo autorice a la autoridad, sino que también señala que sólo se podrá concesionar en casos de interés general, debiendo la ley fijar las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios, la utilización social de los bienes, y las medidas que eviten fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Las concesiones administrativas se pueden agrupar en las de servicio público, las de obra pública y las de uso de bienes dominiales; las primeras tienen por objeto satisfacer necesidades de carácter general; las segundas tratan de satisfacer una necesidad pública; las últimas, en cambio, pretenden primordialmente satisfacer la necesidad privada o el interés privado del concesionario.<sup>14</sup>

La concesión no otorga un derecho real, pues éste desde el derecho romano se maneja como un derecho o poder que se ejerce sobre una cosa o bien, *jus in re*. En el derecho real además existe un deber de todos de respetar tal derecho, o sea, un derecho de abstención de todos, lo cual no es posible en la concesión, pues tal abstención se le impondría también a la autoridad concedente, lo cual no es posible, pues desnaturalizaría e ignoraría lo que es una concesión y el hecho de que se trata de bienes públicos que no cambian su carácter y naturaleza con motivo del otorgamiento de la concesión.

---

<sup>14</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*, Primera edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 244

En el derecho real no hay un sujeto activo y uno pasivo determinable, como ocurre en la relación entre autoridad concedente y concesionario, sino sólo un activo.

Las aguas al tratarse de bienes nacionales son inalienables. No puede transmitirse o enajenarse las más pequeña de sus particulares a terceros, de ahí que no se puedan constituir derechos reales sobre las mismas, pues esto constituiría un desmembramiento de la propiedad pública, no autorizado por la Constitución.

Indebidamente se ha querido considerar que la concesión es una especie de derecho real de usufructo. Esto es incorrecto, pues es inconcebible un desmembramiento de la propiedad como la que significa el usufructo, tratándose de bienes constitucionalmente inalienables e imprescriptibles. En este sentido, suponiendo sin conceder, que se pudieran utilizar tesis del derecho privado para explicar instituciones de derecho público, se encontraría más cerca del arrendamiento o del alquiler de un bien ajeno. El arrendamiento es un derecho personal y no un derecho real.

La concesión, además, como ya señalamos, origina no sólo el derecho de explotación, sino al mismo tiempo, también impone la obligación de efectuarlo, creando una relación jurídica directa no entre el concesionario y la cosa, sino entre el concesionario y el poder público.

La concesión de aguas, al igual que la de cualquier bien del dominio público de la Nación o Federación, no crea derechos reales, pues como se señala en el



artículo 13 de la *Ley General de Bienes Nacionales*, otorga simplemente, frente a la Administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar la explotación o los aprovechamientos que las leyes respectivas regulen, a condición de que su titular cumpla con las obligaciones que se le impongan.

En esto han sido consistentes la legislación, la doctrina y la jurisprudencia mexicanas.

El artículo 20 de la *Ley de Aguas Nacionales* establece:

De conformidad con el carácter público del recurso hídrico, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales se realizará mediante concesión o asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua por medio de los Organismos de Cuenca, o directamente por ésta, cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que dispone la presente Ley y sus reglamentos. Las concesiones y asignaciones se otorgarán después de considerar a las partes involucradas, y el costo económico y ambiental de las obras proyectadas.

Corresponde a los Organismos de Cuenca expedir los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga a los que se refiere la Ley y sus reglamentos, salvo en aquellos casos previstos en la fracción IX del Artículo 9, que queden reservados para la actuación directa de la Comisión Nacional del Agua.

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se otorgará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la mencionada Comisión por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley, sus reglamentos, el título y las prórrogas que al efecto se emitan.

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, o el Distrito Federal y sus organismos descentralizados se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley, sus reglamentos. Cuando se trate de la prestación de servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, incluidos los procesos de estos servicios conllevan, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se realizará mediante asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la mencionada Comisión por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal, en correspondencia con la fracción VIII del artículo 3 de la presente Ley. Los derechos amparados en las asignaciones no podrán ser objeto de transmisión.

La asignación de agua a que se refiere el párrafo anterior se registrará por las mismas disposiciones que se aplican a las concesiones, salvo en la

transmisión de derechos, y el asignatario se considerará concesionario para efectos de la presente Ley.

Las concesiones y asignaciones crearán derechos y obligaciones a favor de los beneficiarios en los términos de la presente Ley.

Mediante la asignación se dota de agua a los estados y municipios, para el abastecimiento de agua potable en zonas urbanas. De igual manera se hará para la Comisión Federal de Electricidad en la generación de energía eléctrica destinada al servicio público. Estos casos no son los únicos para las cuales se asignarán aguas nacionales, ya que las entidades públicas de referencia también podrán usar, aprovechar y explotar estas aguas a través de otras formas.<sup>15</sup>

El uso o aprovechamiento de aguas nacionales podrá realizarse por concesión administrativa, la cual se otorgará a particulares, personas físicas o morales, debiendo acreditar estas últimas su existencia legal, así como la personalidad jurídica del promovente.

La concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, o sea, sobre bienes ajenos o cuya titularidad no corresponda al concesionario, son concesiones sólo para el ejercicio de dichos derechos, y no constituye, por tanto, en ningún caso, un poder o derecho real sobre las aguas que no le pertenecen al concesionario ni le podrán pertenecer, por lo que podemos

---

<sup>15</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p.118

afirmar que en las concesiones estamos frente a una variante de los derechos personales y no de los derechos reales; con derechos y obligaciones recíprocos entre autoridad concedente y concesionario.<sup>16</sup>

La Ley de Aguas Nacionales en su artículo 16, establece las reglas y condiciones para el otorgamiento de concesiones para explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, en cumplimiento a lo dispuesto en el Párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional.

Son aguas nacionales las que se enuncian en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mencionadas con anterioridad.

El término de la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales no será menor de cinco ni mayor de treinta años, de acuerdo con la prelación del uso específico del cual se trate, las prioridades de desarrollo, el beneficio social y el capital invertido o por invertir en forma comprobable en el aprovechamiento respectivo, señala el artículo 24 de la Ley de Aguas Nacionales.

---

<sup>16</sup> FARIAS, Urbano, *Derecho Mexicano de Aguas Nacionales. Legislación, Comentarios y Jurisprudencia*, Editorial Porrúa, México, 1993, p.52

### 3.1 LEY FEDERAL DE AGUAS DE 1972.

En cuanto al sistema de concesiones para el uso de las aguas nacionales, con base en el artículo 27 de la Constitución, la Ley Federal de Aguas de 1972 establece que las personas privadas pueden explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales por medio de una concesión o permiso otorgado por la autoridad. Para la explotación de aguas, la Ley establece un orden de prioridad en que los primeros usos son domésticos, se incluyen después los usos agrícolas y se termina con usos industriales.

Por otra parte, las concesiones de agua en la Ley Federal de 1972 se otorgan por un máximo de cincuenta años. La Ley no establece claramente la posibilidad de que puedan renovarse estas concesiones. Esta incertidumbre puede originar un incentivo para la sobreexplotación, ya que una licenciataria intentará extraer el beneficio máximo de la concesión durante el término en que está en vigencia.

El periodo óptimo de explotación desde el punto de vista social no tiene que coincidir con lo que establece la ley. Algunas veces podría ser óptimo ampliar la duración de la concesión, especialmente cuando están implicados grandes gastos de inversión. Además, la seguridad de una concesión de acuerdo con la Ley de 1972 se ve reducida por varios factores.

Primero, la concesión podría modificarse en cualquier momento, según el criterio de la dependencia gubernamental, en este caso la Comisión Nacional del Agua.

En segundo lugar, no se otorgan las concesiones en perpetuidad, sino que expiran periódicamente.

Por último hay un número importante de concesiones inactivas registradas en los libros, lo que significa que son concesiones que se han otorgado, pero que no están actualmente en uso. Estas concesiones inactivas no se pierden por la falta de uso y pueden activarse en cualquier momento, lo que introduce otro elemento de incertidumbre al sistema de asignación del agua.

De manera similar, la ley establece que el hecho de que el agua se use para un fin o en una tierra que no sean originalmente previstos, constituye motivo para la revocación de la concesión. Una causa de suspensión es también el hecho de que no se use el agua por un periodo de más de dos años. Estas dos causas de revocación podrían dar origen a ineficiencias desde el punto de vista económico.

La segunda causa de revocación mencionada podría ocasionar que el agua se usara en actividades con bajo rendimiento ya que el usuario, buscaría no perder la concesión y que no podría utilizar el agua para otros usos diferentes a los originalmente asignados, podría tender a desperdiciarla.

La Ley contiene una disposición que establece que la Secretaría de Agricultura puede declarar la suspensión de la concesión debido a motivos de "utilidad pública, fuerza mayor y actos fortuitos". La Ley establece además que, cuando se extingue, revoca o nulifica la concesión, las obras y otros elementos

inmóviles destinados a la operación de la concesión, se convierten en dominio de la nación, sin ninguna compensación.

### **3.2 Ley de Aguas de 1992 y su reglamento**

La Ley de 1972 no ha garantizado que se dirija el agua a los usos sociales más productivos, ni que se explote a la tasa óptima de largo plazo. Con base en lo anterior, surgió la necesidad de emitir una nueva legislación en México en relación con las aguas nacionales, que reglamentara al artículo 27 de la Constitución de la República.

Esta Ley de Aguas Nacionales fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992, consta de 124 artículos y 13 artículos transitorios.

Dicha ley esta dividida en diez títulos de la siguiente manera:

- 1.- Título Primero. Disposiciones preliminares.
- 2.- Título Segundo. Administración del Agua.
- 3.- Título Tercero. Programación hidráulica.
- 4.- Título Cuarto. Derechos de uso y aprovechamiento de aguas nacionales.

5.- Título Quinto. Zonas reglamentadas, de veda o de reserva.

6.- Título Sexto. Usos del agua.

7.- Título Séptimo. Prevención y control de la contaminación de las aguas.

8.- Título Octavo. Inversión de infraestructura hidráulica.

9.- Título Noveno. Bienes nacionales a cargo de "La Comisión".

10.- Título Décimo. Infracciones, sanciones y recursos.

En general, se mantienen las disposiciones legales que reglamentan a las concesiones. Sin embargo, es importante señalar que se incorpora una serie de principios innovadores. Por ejemplo:

1.- Una política importante es la creación del Registro Público de Derechos de Agua, en que deben registrarse los títulos y permisos de concesión y asignación mencionados en la legislación de las aguas nacionales, así como las operaciones de transferencia. La finalidad de este registro, que servirá a la población, es proveer una mayor certeza legal en lo que se refiere a los derechos sobre las aguas nacionales, motivo por el cual será público y puede expedir certificaciones de su contenido.



2.- Así como el caso de la figura de la no caducidad de la concesión de agua mediante el pago de una cuota de garantía, base de esta investigación, contemplada en la mencionada ley, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2004, la cual es carente de aplicabilidad, ya que no se cuenta actualmente con un Reglamento que contenga las condiciones para la determinación y aplicación de dicha cuota.

### **3.3 Naturaleza jurídica de la concesión**

Muy debatida ha sido la naturaleza jurídica de la concesión, en torno al cual inicialmente se inscribieron dos criterios antagónicos, ambos reflejados fuertemente tanto en la doctrina como en el derecho positivo y en la jurisprudencia; conforme a uno de los tales criterios se trata de un acto administrativo, en cambio, la tesis contraria la considera como un contrato.

Posteriormente surgió una tercera interpretación, conciliadora de las dos anteriores, que asigna a la concesión de servicio público la calidad de acto mixto.

La concesión, según la doctrina y jurisprudencia mexicanas, es un acto que tiene una naturaleza mixta; es, en parte, un acto reglamentario de la autoridad de carácter unilateral, y es en parte un acto contractual de carácter bilateral entre autoridad y concesionario, y finalmente es un acto condición pues a

partir de su celebración se aplican las normas legales previamente establecidas.<sup>17</sup>

### **3.3.1 Tesis contractual de la concesión**

Consideramos necesario mencionar, que el contrato es un acto jurídico bilateral que se constituye por el acuerdo de voluntades de dos o más personas y que produce ciertas consecuencias jurídicas, como son la creación o transmisión de derechos y obligaciones, debido al reconocimiento de una norma de derecho.

Entre los sucesos que el derecho toma en cuenta para atribuirles efectos jurídicos, destaca el acto o negocio jurídico que es una manifestación exterior de la voluntad bilateral o unilateral, cuyo fin es engendrar con apoyo en una norma jurídica o en una institución jurídica en contra o a favor de una o varias personas un estado, es decir una situación jurídica permanente y general o por el contrario un efecto de derecho limitado consistente en la creación, modificación o extinción de una relación jurídica.

El contrato se ha considerado como el tipo más caracterizado del acto jurídico, el Código Civil en su artículo 1859, acepta esta postura pues establece que las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios y a otros actos jurídicos en lo que no se opongan a la naturaleza de éstos o a disposiciones especiales de la ley sobre los mismos.

---

<sup>17</sup> Idem, p. 51.

El Código Civil establece las reglas generales sobre contratos del artículo 1792 al 1859. Ahora bien el contrato como todo acto jurídico debe reunir para ser existente ciertos elementos señalados en el artículo 1794 los cuales son:

#### I. El consentimiento

Este se da cuando existe el concurso de voluntades de dos o más sujetos; por lo tanto implica la manifestación de dos o más voluntades.

#### II. El objeto que pueda ser materia del contrato.

La doctrina ha distinguido entre objeto directo del contrato que es la creación o transmisión de derechos y obligaciones y objeto indirecto que es el contenido de la obligación que se constituye en virtud de dicho contrato.

Además de estos requisitos de existencia, es necesario que se den ciertos requisitos o presupuestos de validez para que el contrato produzca normalmente todos sus efectos jurídicos y no pueda ser invalidado.

Estos requisitos, establecidos en forma negativa en el artículo 1795 del Código Civil son los siguientes:

1.- La capacidad legal de las partes o de una de ellas, entendiéndose por ésta, la capacidad de ejercicio.

2.- La ausencia de vicios del consentimiento, estos vicios son el error, la violencia y el dolo.

3.- La licitud en el objeto, el motivo o el fin del contrato, la ilicitud es lo contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres.

4.- El consentimiento debe ser manifestado en la forma establecida por la ley.

La ausencia de estos requisitos produce la nulidad absoluta o relativa.

La administración pública celebra contratos sometidos al derecho público, que corresponden a los contratos administrativos.

El contrato administrativo, es el aquel que celebra la administración pública con los particulares, con el objeto directo de satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público.

Andrés Serra Rojas, le define como un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte por la Administración Pública y por la otra personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto derecho público, sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado.

Los elementos del contrato administrativo, son los siguientes:

1.- El contrato administrativo siempre tiene como parte a la administración pública, no existen contratos administrativos entre particulares.

2.- El objeto único del contrato administrativo es el interés general, que puede estar representado por la prestación de un servicio público, pero no únicamente.

3.- El procedimiento que se siga por las autoridades administrativas para concertar con los particulares un contrato administrativo, así como el que se aplique para su ejecución, serán los previstos y regulados por la ley administrativa o por el derecho público en general.

Para quienes sostienen la teoría contractual, acerca de la naturaleza jurídica de la concesión, ésta no es otra cosa que un contrato puro y simple, es decir de derecho privado, celebrado entre la Administración pública concedente y la persona física o moral concesionaria, ya que al negarse la existencia de contratos administrativos, los únicos posibles serían los contratos de derecho privado.

### **3.3.2 Tesis de la concesión como acto administrativo**

Totalmente contrapuesta a la tesis contractual y bilateral resulta ser la que considera a la concesión como producto de un acto unilateral del poder público, es decir, de un acto de superioridad o de supremacía, incapaz de generar derechos del concesionario contra el concedente, lo cual implica que este

último, en todo momento, pueda restringir o revocar lo concedido sin necesidad de indemnización.

Existen partidarios de la teoría de la concesión de servicio público como acto administrativo, con un enfoque distinto que no hablan de imposición del servicio ni de carencia de derechos del concesionario, porque soslayan o confieren poca relevancia a la naturaleza de las relaciones previas y posteriores al acto mediante el cual se otorga la concesión, así como del régimen jurídico regulador de las relaciones concedente- concesionario- usuario, para poner el acento en el otorgamiento mismo de la concesión que consideran como un acto administrativo y por ende unilateral.

### **3.3.3 Tesis de la concesión como acto mixto**

Esta tesis que postula la naturaleza mixta del acto de concesión, en parte reglamentario o legal y en parte contractual, dando lugar a situaciones jurídicas diferentes, se ubica en una posición ecléctica que concilia las teorías contractuales con las de concesión como acto administrativo, y es la que más adeptos ha logrado en los últimos tiempos.

La teoría de la concesión de servicio público como acto mixto fue propuesta inicialmente por la doctrina francesa, principalmente por André de Laubadère e Ives Madiot, para este último la organización y el funcionamiento del servicio público concedido son de naturaleza reglamentaria, no así las ventajas logradas

por el concesionario como derivación de la concesión, las cuales son de carácter contractual.<sup>18</sup>

Según esta posición, la situación legal o reglamentaria tiene por objeto regular el servicio y es modificable toda vez que éste lo exija, así, se admite que son reglamentarias las cláusulas concernientes a la organización y funcionamiento del servicio, condiciones de explotación, tarifas situación del personal.

Mientras que la situación contractual, se refiere al contenido económico de la concesión, por lo que serán de carácter contractual las cláusulas referentes a la duración de la concesión y a las ventajas financieras que la Administración consienta al concesionario, como adelantos, garantías de intereses, exoneración de impuestos, etc.

La concesión de servicio público guarda una doble naturaleza jurídica, por conformarse mediante un acto mixto, en parte unilateral y, por tanto, a cargo exclusivamente de la autoridad concedente; y en parte contractual, a cargo del concedente y del concesionario, con celebrantes de un contrato de derecho administrativo.

### **3.4 Procedimiento para otorgar concesiones de aguas nacionales**

El otorgamiento de la concesión de aguas nacionales procederá a petición de parte o de oficio. En el primer caso será necesario que el interesado presente

---

<sup>18</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*, Op. Cit., p. 253.

la solicitud ante la Comisión Nacional del Agua, pudiendo utilizar los formatos aprobados por dicha Comisión. Será de oficio cuando la citada Comisión lo considere necesario, en los casos que exista una explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, debiendo notificarlo al concesionario, para los efectos correspondientes.

La Comisión Nacional del Agua deberá resolver las solicitudes de concesión, dentro de un plazo que no excederá de noventa días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación, siempre y cuando está debidamente integrado el expediente respectivo.

Por regla general, el otorgamiento de las concesiones se hará a quien lo solicite, o a quien presente su solicitud en primer lugar y por excepción, el otorgamiento se realizará a través de concurso cuando la Comisión Nacional del Agua prevea la concurrencia de varios interesados o las posibilidades de aprovechamiento de agua en usos múltiples o en algún uso específico, para lo cual podrá reservar ciertas aguas.

Las solicitudes de concesiones podrían ser presentadas tanto por particulares como por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

Se entiende por particulares a las personas físicas o morales que tienen su propia individualidad, distinta a las oficiales, pues no tiene título o empleo que permita distinguirlas de las demás. Particulares serían las personas en tanto no son parte integrante del poder público o de la administración pública, o sea, en tanto no son autoridades o realizan la función pública, por lo que particulares



son los que forman parte de los sectores social y privado, más no del sector público. Particulares son los ejidos, las comunidades, las asociaciones, las sociedades y las demás instituciones o personas reconocidas por la ley.

De todas las personas físicas o morales, tratándose de sociedades, que son las personas morales más importantes y que en el caso de sociedades mercantiles por acciones pueden permitir todo tipo de inversión nacional o extranjera, la Constitución exige que una sociedad para ser concesionario, se debe constituir conforme a las leyes mexicanas, o sea que sea mexicana, lo cual excluye a cualquier sociedad extranjera del otorgamiento de la concesión de aguas.

En el caso de que hubiera similitud de solicitudes para una sola concesión de agua, la Comisión Nacional del Agua decidirá a favor de la solicitud que cumpla mejor con los objetivos de programación hidráulica, que proyecte el uso más racional del agua y la mejor protección del ambiente y aquella que proporcione el mayor beneficio económico y social.

A fin de darle seguridad al usuario se considera necesario proporcionarle el título de concesión respectivo (además del registro solicitado por la Comisión Nacional del Agua) de manera de que sus derechos están correctamente definidos y de que puedan protegerse contra posibles abusos de los usuarios que administran el agua.

Debe registrarse el derecho de cada usuario en el título de concesión individual correspondiente, el cual debe indicar la proporción que le corresponde del agua total disponible para el distrito. Lo anterior evita que el derecho de cada

usuario esté subordinado a lo que ordene la Comisión Nacional del Agua en un momento dado.

Es sumamente importante que, a fin de que los usuarios tengan una verdadera seguridad de la posesión de sus derechos, los altos niveles de criterio del gobierno federal (Comisión Nacional del Agua) para otorgar los títulos de concesión sean sustituidos por reglas claras y transparentes en la Ley y sus reglamentos.

### **3.5 Elementos de la concesión**

Como elementos indispensables de la concesión, podemos determinar:

- 1.- Al concedente, que es quien otorga la concesión, es decir, una entidad estatal con competencia;
- 2.- Al concesionario, es aquel a quien la concesión es otorgada;
- 3.- Al bien concedido, que en este caso son los volúmenes de aguas contempladas en el título de concesión y;
- 4.- Al acto mixto de la concesión, integrado por el acto unilateral del concedente y por el contrato administrativo celebrado por éste y el concesionario.

### 3.6 Derechos de los concesionarios

El título de concesión de aguas nacionales confiere a sus titulares, los siguientes derechos:

- I. Explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales y los bienes de propiedad nacional que se hubieren afectado a tal fin.
- II. Realizar a su costa las obras o trabajos para ejercitar el derecho de explotación, uso o aprovechamiento del agua;
- III. Obtener la constitución de las servidumbres legales en los terrenos indispensables para llevar a cabo el aprovechamiento de agua o su desalojo, tales como la de desagüe, de acueducto y las demás establecidas en la legislación respectiva o que se convengan;
- IV. Cuando proceda en función de la reglamentación, transmitir los derechos de los títulos que tengan, ajustándose a lo dispuesto por la Ley;
- V. Renunciar a las concesiones o asignaciones y a los derechos que de ellas deriven;
- VI. Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos;

- VII. Solicitar, y en su caso, obtener prórroga de los títulos que hubiesen sido expedidos, hasta por igual término de vigencia por el que se hubieran emitido; y
- VIII. Las demás que le otorguen la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento.

### **3.7 Obligaciones de los concesionarios**

Las obligaciones del titular del título de concesión tienen su fuente en la ley y en los términos contenidos en el título correspondiente.

- I. Ejecutar las obras y trabajos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas, en los términos y condiciones que establece la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento, y comprobar su ejecución para prevenir efectos negativos a terceros o al desarrollo hidráulico de las fuentes de abastecimiento o de la cuenca.
- II. Instalar dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la recepción del título respectivo por parte del interesado, los medidores de agua respectivos o los demás dispositivos o procedimientos de medición directa o indirecta que señalen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como las Normas Oficiales Mexicanas.

- III. Conservar y mantener en buen estado de operación los medidores u otros dispositivos de medición del volumen de agua explotada, usada o aprovechada.
- IV. Cubrir los pagos que les correspondan de acuerdo con lo establecido en la legislación fiscal vigente y en las demás disposiciones aplicables.

Los pagos que deben cubrirse al fisco federal por lo que hace a la materia de aguas nacionales son en concepto de derechos, que conforme a lo dispuesto en el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, están clasificados como contribuciones, al igual que los impuestos, las aportaciones de seguridad social y de mejoras.

- V. Pagar puntualmente lo correspondiente a los derechos fiscales que se deriven de las extracciones, consumo y descargas volumétricas que realice en relación con la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales concesionadas, el incumplimiento por más de un ejercicio fiscal, será motivo suficiente para la suspensión y en caso de reincidencia, la revocación de la concesión correspondiente;
- VI. Sujetarse a las disposiciones generales y normas en materia de seguridad hidráulica y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;
- VII. Operar, mantener y conservar las obras que sean necesarias para la estabilidad y seguridad de presas, control de avenidas y otras que de acuerdo a las normas se requieran para seguridad hidráulica;

- VIII. Permitir al personal de la Comisión Nacional del Agua la inspección de las obras hidráulicas utilizadas para explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales, incluyendo la perforación y alumbramiento de aguas del subsuelo, y permitir la lectura y verificación del funcionamiento de los medidores y las demás actividades que se requieran para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Aguas Nacionales;
- IX. Proporcionar la información y documentación que les solicite la Comisión Nacional de Aguas, para verificar el cumplimiento de las condiciones contenidas en la Ley de Aguas Nacionales y en los títulos de concesión, asignación o permiso a que se refiere dicho ordenamiento legal;
- X. Cumplir con los requisitos de uso eficiente del agua y realizar su reuso en los términos de las normas oficiales y de las condiciones particulares que al efecto se emitan; y
- XI. No explotar, usar, aprovechar o descargar volúmenes mayores a los autorizados en los títulos de concesión;
- XII. Permitir la instalación de dispositivos para la medición del agua explotada, usada o aprovechada, por medio de las autoridades, en el caso de que no lo realicen por sí mismos, con el carácter de crédito fiscal a su cargo;
- XIII. Dar aviso inmediato por escrito a la Comisión Nacional del Agua, en caso de que los dispositivos de medición dejen de funcionar, debiendo reparar

o en su caso reemplazar los dispositivos dentro del plazo de 30 días naturales;

- XIV. Prevenir la contaminación de las aguas y reintegrarlas en condiciones adecuadas conforme al título de descarga que ampare dichos vertidos, a fin de permitir su explotación, uso o aprovechamiento posterior en otras actividades o usos y mantener el equilibrio de los ecosistemas, haciéndose acreedor a sanciones, así como al pago de derechos correspondientes a las descargas realizadas en volumen y calidad y se considerará si pueden ser causales de suspensión o revocación de la concesión por el incumplimiento de dichas disposiciones;
- XV. Mantener limpios y expeditos los cauces;
- XVI. Presentar cada dos años un informe que contenga los análisis cronológicos e indicadores de la calidad del agua que descarga realizados en laboratorio certificado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, y
- XVII. Cumplir con las demás obligaciones establecidas en la Ley de Aguas Nacionales y sus reglamentos y demás normas aplicables y con las condiciones establecidas en los títulos de concesión.

### **3.8 Formas de extinción de las concesiones**

Las concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales pueden extinguirse por:

- a) Vencimiento del plazo establecido en el título, excepto en caso de que exista una prórroga;
- b) Renuncia del titular;
- c) Cegamiento del aprovechamiento a petición del titular;
- d) Muerte del titular, cuando no se compruebe algún derecho sucesorio;
- e) Revocación administrativa;
- f) Caducidad parcial o total declarada por la Comisión Nacional del Agua, cuando se deje parcial o totalmente de explotar, usar o aprovechar aguas nacionales durante dos años consecutivos, sin mediar causa justificada explícita en la Ley de Aguas Nacionales y sus reglamentos.

#### **3.8.1 La caducidad**

El aprovechamiento otorgado al concesionario tiene al mismo tiempo el carácter de derecho y obligación, pues el Estado al otorgar una concesión



procura que la explotación de riquezas públicas beneficie a la colectividad y que esa explotación se lleve a cabo en la forma más efectiva y con los mejores rendimientos, por lo que al crear el derecho para el concesionario de explotar, usar y aprovechar el agua, también se le impone como un deber a su cargo, tan es así que la no utilización del bien durante cierto periodo de tiempo da derecho a la autoridad a caducar el título.

La caducidad debe estar precedida de una notificación al concesionario para que en un plazo cese en el incumplimiento de sus obligaciones.

La extinción por caducidad parcial o total, no se aplicará en los siguientes casos:

- 1.- Cuando la falta de uso total o parcial del volumen de agua, sea por caso fortuito o fuerza mayor.
- 2.- Cuando exista un mandamiento judicial o resolución administrativa que impidan disponer temporalmente de los volúmenes de agua concesionados, siempre y cuando éstos no hayan sido emitidos por causa imputable al propio usuario.
- 3.- Cuando el concesionario pague una cuota de garantía de no caducidad, proporcional y acorde con las disposiciones que se establezcan, antes de dos años consecutivos sin explotar, usar o aprovechar aguas nacionales hasta por el total del volumen concesionado con el propósito de no perder sus derechos.

4.- Cuando ceda o transmita temporalmente a la Comisión Nacional del Agua sus derechos por circunstancias especiales como es el caso de sequías extraordinarias, sobreexplotación grave de acuíferos o estados similares de necesidad o urgencia.

5.- Cuando el concesionario haya realizado inversiones tendientes a elevar la eficiencia en el uso del agua, por lo que sólo utilice una parte del volumen de agua concesionado.

6.- Cuando el concesionario este realizando las inversiones que correspondan o este ejecutando las obras autorizadas para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, siempre que se encuentre dentro del plazo otorgado al efecto.

### **3.9 Transmisión de Títulos**

Los títulos de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, legalmente vigentes y asentados en el Registro Público de Derechos de Agua, pueden transmitirse en forma definitiva total o parcial sujetándose a lo establecido por el artículo 33 de la Ley de Aguas Nacionales:

I. En el caso de cambio de titular, cuando no se modifiquen las características del título de concesión, procederá la transmisión mediante una solicitud por escrito presentada ante "la Autoridad del

Agua", quien emitirá el acuerdo correspondiente de aceptación o no, así como la inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua;

II. En el caso de que, conforme a los reglamentos de esta Ley, se puedan afectar los derechos de terceros o se puedan alterar o modificar las condiciones hidrológicas o ambientales de las respectivas cuencas o acuíferos, se requerirá autorización previa de "la Autoridad del Agua", quien podrá, en su caso, otorgarla, negarla o instituir los términos y condiciones bajo las cuales se otorga la autorización solicitada, y

III. La presentación ante el Registro Regional o Nacional, al tratarse de aquellos títulos que hubiese autorizado "la Autoridad del Agua", a través de acuerdos de carácter general que se expidan por región hidrológica, cuenca hidrológica, estado o Distrito Federal, zona o localidad, autorización que se otorgará solamente para que se efectúen las transmisiones de los títulos respectivos, dentro de una misma cuenca o acuífero. Los acuerdos referidos deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando sin mediar la transmisión definitiva de derechos o la modificación de las condiciones del título respectivo, el titular de una concesión pretenda proporcionar a terceros en forma provisional el uso total o parcial de las aguas concesionadas, sólo podrá realizarlo con aviso previo a la Comisión Nacional del Agua.

En los casos de transmisión de títulos dentro de una misma cuenca hidrológica o acuífero, la solicitud de inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua, se deberá efectuar dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la autorización por parte de la Comisión Nacional del Agua y hasta entonces dicha inscripción producirá efectos frente a terceros, siempre y cuando con antelación se haya efectuado el acto o contrato de transmisión.

Cuando se trata de las transmisiones de derechos contempladas en la Ley de Aguas Nacionales, el adquirente queda obligado a formular el aviso y acreditar ante las autoridades mencionadas, dentro de los quince días siguientes al aviso de transmisión o a la autorización que se otorgue, que se encuentra usando efectivamente el volumen de agua materia de la transmisión conforme al uso materia de la concesión o permiso de descarga.

La inscripción de la transmisión que se haga, no perjudica y deja a salvo los derechos de terceros.

Cuando se trata de transmisión de derechos para explotar, usar o aprovechar aguas del subsuelo en zonas de veda o reglamentadas, se deberá convenir conjuntamente con la transmisión de la propiedad de los terrenos respectivos y en todo caso será en forma definitiva, total o parcial.

No se pueden celebrar actos de transmisión de títulos de asignación de aguas nacionales en ningún caso.

Siempre que se transmite la titularidad de una concesión, el que la adquiere se subroga a los derechos y obligaciones que han sido establecidos en la misma.

La Comisión Nacional de Agua, expide a favor del adquirente el título de concesión que proceda previo aviso o autorización, una vez efectuada la transmisión de derechos.

Las transmisiones de derechos deben efectuarse de acuerdo a lo establecido por la Ley de Aguas Nacionales, de no ser así, serán nulas y no producirán ningún efecto.

La transmisión en todo caso se debe ajustar a la forma, condiciones o requisitos que la legislación prevé al respecto. Lo que se ha convenido en llamar el "mercado del agua" es uno de los múltiples instrumentos que contempla la ley, para que conforme a la regulación y vigilancia de la autoridad hidráulica, se pueda hacer una mejor asignación de los recursos y un uso más eficiente del agua en ciertas localidades, zonas, regiones o cuencas. Es un mercado necesariamente regulado, dado que siempre hay afectaciones a terceros y a la calidad del agua, o sea, siempre hay "externalidades" que impiden que el mercado libre pueda funcionar.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> FARIAS, Urbano, *Derecho Mexicano de Aguas Nacionales. Legislación, Comentarios y Jurisprudencia*, Op. Cit., p. 103.

## **CAPITULO IV**

### **La cuota de garantía como forma de interrupción a la caducidad de los derechos de agua**

#### **4.1 Cuota de garantía**

La cuota de garantía esta considerada por la Ley de Aguas Nacionales como una forma de interrupción a la caducidad, ya sea parcial o total, de los derechos de agua. Esta consiste en hacer el pago de una determinada cantidad con el fin de evitar que los derechos obtenidos mediante una concesión caduquen.

Esta figura fue creada a petición de los industriales, toda vez que éstos son los más afectados, ya que sufren grandes pérdidas y consecuencias económicas, cuando se da la caducidad parcial o total de los volúmenes concesionados.

#### **4.2 Regulación de la Ley de Aguas Nacionales vigente, sobre la cuota de garantía como forma de interrupción a la caducidad de los derechos de agua. (Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de abril de 2004).**

La Ley de Aguas Nacionales sobre la extinción de la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales en su artículo 29 bis 3 señala lo siguiente:

I. Vencimiento de la vigencia establecida en el título, excepto cuando se hubiere prorrogado en los términos de la presente ley;

II. Renuncia del titular;

III. Cegamiento del aprovechamiento a petición del titular;

IV. Muerte del titular, cuando no se compruebe algún derecho sucesorio;

V. Nulidad declarada por "la Autoridad del Agua" en los siguientes casos:

a. Cuando se haya proporcionado información falsa para la obtención del título o cuando en la expedición del mismo haya mediado error o dolo atribuible al concesionario o asignatario;

b. Cuando el proceso de tramitación e intitulación se demuestre que ha estado viciado con intervención del concesionario o asignatario o por interpósita persona;

c. Por haber sido otorgada por funcionario sin facultades para ello;

d. Por falta de objeto o materia de la concesión, o

e. Haberse expedido en contravención a las disposiciones de la presente Ley o del Reglamento correspondiente;

VI. Caducidad parcial o total declarada por "la Autoridad del Agua" cuando se deje parcial o totalmente de explotar, usar o aprovechar aguas nacionales durante dos años consecutivos, sin mediar causa justificada explícita en la presente Ley y sus reglamentos.

Esta declaración se tomará considerando en forma conjunta el pago de derechos que realice el usuario en los términos de la Ley Federal de Derechos y la determinación presuntiva de los volúmenes aprovechados.

No se aplicará la extinción por caducidad parcial o total, cuando:

1. La falta de uso total o parcial del volumen de agua concesionada o asignada, obedezca a caso fortuito o fuerza mayor;
2. Se haya emitido mandamiento judicial o resolución administrativa que impidan al concesionario o asignatario disponer temporalmente de los volúmenes de agua concesionados o asignados, siempre y cuando éstos no hayan sido emitidos por causa imputable al propio usuario en los términos de las disposiciones aplicables;
3. El concesionario o asignatario pague una cuota de garantía de no caducidad, proporcional y acorde con las disposiciones que se establezcan, antes de dos años consecutivos sin explotar, usar o aprovechar aguas nacionales hasta por el total del volumen concesionado o asignado con el propósito de no perder sus derechos, y en términos de los reglamentos de esta Ley. En todos los casos "la Autoridad del Agua"



verificará la aplicación puntual de las disposiciones en materia de transmisión de derechos y su regulación;

4. Porque ceda o transmita sus derechos temporalmente a "la Autoridad del Agua" en circunstancias especiales;

Este es el único caso permitido de transmisión temporal y se refiere a la cesión de los derechos a "la Autoridad del Agua" para que atienda a sequías extraordinarias, sobreexplotación grave de acuíferos o estados similares de necesidad o urgencia;

5. El concesionario o asignatario haya realizado inversiones tendientes a elevar la eficiencia en el uso del agua, por lo que sólo utilice una parte del volumen de agua concesionado o asignado;

6. El concesionario o asignatario este realizando las inversiones que correspondan, o ejecutando las obras autorizadas para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, siempre que se encuentre dentro del plazo otorgado al efecto.

El concesionario o asignatario que se encuentre en alguno de los supuestos previstos en este Artículo, deberá presentar escrito fundamentado a "la Autoridad del Agua" dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que surta el supuesto respectivo.

A dicho escrito deberá acompañar las pruebas que acrediten que se encuentra del supuesto de suspensión que invoque.

El concesionario o asignatario presentará escrito a "la Autoridad del Agua" dentro de los quince días siguientes a aquél en que cesen los supuestos a que se refieren los incisos 1, 5 y 6 del presente Artículo.

Con independencia de la aplicación de las sanciones que procedan, la falta de presentación del escrito a que se refiere el párrafo anterior dará lugar a que no se tenga por suspendido el plazo para la caducidad y se compute el mismo en la forma prevista a que se refiere la fracción VI de este Artículo, salvo que el concesionario o asignatario acredite que los supuestos cesaron antes del plazo de dos años.

No opera la caducidad si antes del vencimiento de dos años, el titular de la concesión o asignación, transmite de manera total y definitiva sus derechos conforme a las disponibilidades de agua y así lo acredite ante "la Autoridad del Agua", además de pagar la cuota de garantía mencionada en el Numeral 3 de la Fracción VI del presente Artículo. En tal caso prevalecerá el periodo de concesión asentado en el título original;

VII. Rescate mediante la declaratoria respectiva, de conformidad con la fracción IV del Artículo 6 de la presente Ley, de la concesión o asignación por causa de utilidad o interés público, mediante pago de

indemnización cuyo monto será fijado por peritos en los términos previstos para la concesión en la Ley General de Bienes Nacionales;

VIII. Tratándose de distritos de riego, cuando sus reglamentos respectivos no se adecuen a lo preceptuado en la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias, y

IX. Resoluciones firmes judiciales o administrativas que así lo determinen.

Para proceder a declarar la revocación y la caducidad de la concesión, la Comisión Nacional del Agua deberá otorgar a los afectados la garantía de audiencia, a fin de que manifiesten lo que a su derecho convenga, y su resolución se sujetará al siguiente procedimiento, en el que se aplicará supletoriamente, en lo conducente, el Código Federal de Procedimientos Civiles:

a) Una vez que la Comisión Nacional del Agua conozca la causa de revocación o de caducidad, la notificará al concesionario, señalándole un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación, a efecto de que alegue lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas y defensas que tuviere.

Si el concesionario no desahoga dicho requerimiento dentro del término indicado, la Comisión dictará sin más trámite su resolución.

b) En el caso de que el concesionario de cumplimiento al requerimiento mencionado en el párrafo anterior, a su solicitud, la Comisión Nacional del Agua abrirá un periodo para la recepción y desahogo de las pruebas ofrecidas por el interesado y las que, además, estime pertinentes la autoridad referida, atendiendo a la naturaleza de las mismas.

c) Desahogadas las pruebas y tomando en consideración los elementos aportados por el concesionario, así como la información o datos que estime pertinente solicitar a éste o que haya recabado directamente, la Comisión dictará la resolución que proceda, la que notificará a los interesados y ordenará su inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua.

Dentro de la Ley de Aguas Nacionales, se especifica la posibilidad de interponer el recurso de revisión contra los actos o resoluciones definitivas emitidas por la Comisión Nacional del Agua que causen agravio a particulares. Dicho recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten deben contener el acto reclamado, un capítulo de considerandos, los preceptos legales en que se fundamenta y los puntos de resolución.

La interposición del recurso se hará por escrito dirigido al:

1.- Director General de la Comisión del Agua, cuando se trate de programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento

integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico- administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que queden reservados para la actuación directa de la Comisión Nacional del Agua en su nivel nacional, o al;

2.- Director General del Organismo de Cuenca competente, en el que se deben expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañando los elementos de prueba que se consideren necesarios, además de las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

#### **4.3 Propuesta de Procedimiento de la cuota de garantía como forma de interrupción a la caducidad de los derechos de agua.**

Es indispensable que la población y todos los sectores de la sociedad asumamos el compromiso de cambiar nuestras percepciones, actitudes y conductas para hacer un uso responsable y eficaz del agua, y que realicemos un esfuerzo consciente y sostenido por llevar a cabo un cambio estratégico y crear una nueva cultura del agua, que se relaciona con la cantidad de información y los conocimientos que uno tiene sobre el recurso, porque sólo así se toma conciencia sobre la realidad del agua en el mundo y sobre el verdadero problema que enfrentamos como humanidad.

La falta de agua ocasiona problemas entre quienes la tienen y quienes la necesitan, comunidades enteras han entrado en conflictos importantes en disputa por ella, por este motivo, es importante trabajar a favor del desarrollo social y económico de México, porque tener acceso al agua significa tener oportunidad de tener un mejor futuro.

El consumo desenfrenado de agua no está exento de riesgos, a largo plazo, podría amenazar el equilibrio de la naturaleza si el crecimiento industrial siguiera al mismo ritmo.

El agua potable sólo representa una pequeña parte de las reservas de agua disponible en el planeta, el resto es inaccesible o está constituido por las aguas saladas del mar.

Desafortunadamente, las políticas y leyes que conforman el uso del agua en la actualidad promueven con mayor frecuencia el mal uso y el desperdicio de la misma, que su conservación y el uso inteligente. El cambio hacia patrones más eficientes, ecológicamente sanos y sostenibles del uso del agua requiere de cambios importantes en la forma de evaluar, ubicar y manejar el recurso del agua potable.

La solución de largo plazo al problema del agua en México, pasa necesariamente por darle a este recurso su verdadero valor social y económico. Esto implica cobrar tarifas, cuotas o impuestos que reflejen el costo real del servicio y que promuevan una cultura de pago, ahorro y eficiencia.

El precio adecuado, la creación de mercados para comprar y vender agua, así como los incentivos para una mejor utilización, son factores que juegan un papel importante para facilitar la transición hacia una época de escasez.

Además, la protección de las muchas funciones del agua (no siempre valuadas adecuadamente) tales como la protección del medio ambiente, la conservación de las especies y el mantenimiento de una buena calidad del líquido, necesita limitar las cantidades que exigen la industria, la agricultura y las ciudades.

Y finalmente, con la estabilidad del ciclo acuífero tan dependiente del terreno por el que fluye, es necesaria la reglamentación del uso crítico de las parcelas de tierra para lograr seguridad en su disponibilidad.

El problema de la disponibilidad de agua de calidad, respecto al incremento de las demandas en áreas de fuerte crecimiento de población, es una preocupación generalizada. Poblaciones asentadas en origen en zonas con suficientes disponibilidades de agua se han visto desbordadas por el aumento de los consumos.

La situación de los abastecimientos puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- Aunque cuantitativamente el consumo por abastecimiento de agua a las poblaciones es relativamente poco importante respecto a otros consumos, los requerimientos de calidad demandan preservar para este uso los mejores recursos.

- Es importante considerar el potencial de reutilización de los retornos de aguas de abastecimiento (aguas residuales urbanas), una vez depurados, para otros usos, agricultura esencialmente.
- Los mayores problemas se crean donde y cuando los recursos explotables racionalmente son superados por demandas desproporcionadas, consecuencia generalmente de crecimientos demográficos localizados. En estos casos es esencial la planificación de los recursos hídricos y la ordenación del territorio para tratar de compensar los desequilibrios.
- Es importante potenciar los programas de reparación y modernización de las redes de distribución de aguas, responsables muchas veces por pérdidas, por fugas muy elevadas.
- Las campañas de mentalización ciudadana sobre el ahorro del agua suelen tener cierta eficacia, toda vez que el consumo se reduce de manera significativa en cada uno de los consumidores.

Los conflictos por el uso del agua entre los diversos sectores productivos se acentúan cada vez más. En nuestro país de los 78 mil millones de metros cúbicos de agua que se utilizan anualmente, el 83 por ciento se destina a la agricultura, por lo que hacer un uso eficiente del agua cobra una importancia relevante para el desarrollo de México.



El agua no la fabrica el hombre. Es provista por la naturaleza y es renovable. Sin embargo, no por ello deja de ser escasa, dicha escasez se incrementa en la medida en que crece la población y se contaminan los mantos freáticos. Esta condición de escasez hace que si el agua es consumida por un individuo, ya no puede ser consumida por otro consecuentemente.

Esto convierte al agua en un bien privado, no porque lo provea el sector privado, sino porque su uso es privativo de quien lo consume.

Además de la escasez del agua, en México está distribuida en forma desigual: la disponibilidad en el sureste es siete veces mayor que en el centro, mientras que en el norte del país, existen regiones donde viven el 75 por ciento de los mexicanos en el que se genera el 85 por ciento del Producto Interno Bruto, cuenta con menor cantidad de agua con lo que respecta al sur, donde se concentra 69 por ciento de los recursos hidráulicos, viven apenas 25 por ciento de la población y se genera 15 por ciento del Producto Interno Bruto.

Si la tasa de recarga del acuífero es menor a la tasa de flujo de extracción del recurso, se puede ocasionar un costo social que no es absorbido por los diversos usuarios.

Es decir, la sobreexplotación de los acuíferos puede ser gradual hasta llegar a la destrucción del recurso natural. Por consiguiente, los que utilizan los acuíferos pierden el incentivo a la conservación del agua subterránea y o superficial.

La Comisión Nacional del Agua es el organismo facultado para instrumentar las estrategias regulatorias contempladas en la Ley de Aguas Nacionales y Ley Federal de Derechos en Materia de Agua para evitar la sobreexplotación.

De estas estrategias regulatorias preocupa en particular a la Comisión Nacional del Agua los siguientes problemas en el sector industrial:

1.- Conforme a la Ley Federal de Derechos existe un subsidio a determinados sectores tales como, generación de hidroeléctrica, acuacultura, balnearios y centros recreativos.

2.- No existe una clara separación entre lo que debe ser un derecho para conservación de las aguas de lo que son los costos de adquisición de agua. Los primeros serían los remedios para resolver los daños a terceros. Los segundos, serían los costos de adquirirlo de la red municipal para balnearios y centros recreativos y para los otros sectores (hidroeléctrico y acuacultura) serían los costos marginales de la infraestructura requerida. La suma de los dos derechos debería constituir el valor del agua.

Ante estos problemas también es necesario que los parámetros regulatorios en el sector industrial cumplan claramente con las siguientes características:

1.- Las autoridades responsables deben rendir cuentas en relación a los objetivos regulatorios buscados y sus respectivos beneficios y costos sociales.

2.- Debe existir consistencia y predecibilidad de los instrumentos utilizados.

3.- Los instrumentos regulatorios deben tener un claro soporte técnico, así como definir las áreas donde se requiere mayor investigación y o existen brechas de información.

Otro aspecto que es importante de analizar para el sector industrial es ante que organismo gubernamental y a que nivel de jurisdicción se deben hacer cumplir todas y cada una de las estrategias regulatorias.

Conforme a la Ley de Aguas Nacionales la Comisión Nacional del Agua y los Consejos de Cuencas, los cuales son órganos colegiados de integración mixta, que son instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre la Comisión 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 y que son los únicos agentes que tienen la atribución para el cumplimiento de las estrategias regulatorias, naturalmente el éxito de éstas dependen de la naturaleza de las instituciones regulatorias.

En relación a los costos de adquisición del agua se debe analizar si existe alguna razón para subsidiar a los sectores anteriormente señalados. Cualquier subsidio puede contraponerse a las políticas de conservación buscadas.

La falta de reconocimiento del valor económico del agua y de su correspondiente pago a través de tarifas justas, termina por producir mayores daños a la población que se pretende beneficiar con precios artificialmente bajos.

Como se concluye en el análisis realizado a la Ley de Aguas, no se cuenta con estudios que permitan un grado de certeza sobre la actual delimitación de las zonas de disponibilidad del agua y su calidad, y por ende, las cuotas actualmente vigentes, no corresponden con la realidad.

Por otra parte no se prevé el escalonamiento de la tarifa en función del volumen usado, lo cual si se aplica en muchos servicios municipales. Esta medida busca beneficiar a los usuarios cuya actividad suponga un ahorro en el consumo de agua.

La legislación española contempla para el efecto coeficientes correctores que se aplicarán respectivamente al canon de regulación y a la tarifa de autorización, de modo que su importe pueda incrementarse o reducirse en función de que el consumo real sea superior o inferior al llamado consumo de referencia, calculado para cada tipo de uso y dependiendo del lugar.

La exención de derechos en particular, la conferida, al sector agrícola, y cuya finalidad bien puede asociarse con una exención económica de fomento al desarrollo, armoniza con la otorgada por la Ley del Impuesto Sobre la Renta a los contribuyentes dedicados exclusivamente a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura.

Sin perder este horizonte, siempre y cuando prevalezcan las condiciones que le dieron origen, asimismo cabe reflexionar sobre el impacto que en materia de uso racional y sostenible del recurso podría tener el establecimiento de una cuota progresiva por el uso consuntivo en actividades agropecuarias.

Aspectos a considerar, entre otros:

- 1.- Condiciones que prevalecen, limitan o entorpecen la actividad económica;
- 2.- El sector es el responsable de consumir el mayor volumen de agua utilizada en México con altos niveles de desperdicio por operación ineficiente, prácticas inadecuadas y su relación con la falta de medición efectiva.

Conforme a la Ley Federal de Derechos existe un subsidio a determinados sectores, en particular al Minero, Azucarero y Celulosa-Papel.

Las concesiones y asignaciones son otorgadas después de considerar a las partes involucradas y el costo económico y ambiental de las obras proyectadas.

Es importante señalar que la existencia de concesiones no es un impedimento para la transmisión de los derechos de aprovechamiento de aguas nacionales, sino sólo implica que el interés público tiene que estar presente a través de la intervención de la autoridad que la tiene que autorizar, tomando en cuenta la prelación de usos, los derechos de terceros, el control de la calidad del agua y otras modalidades que impongan el interés público.

Las reglas específicas para la transmisión de derechos de agua que contiene la Ley de Aguas Nacionales se pueden sintetizar en los siguientes principios:

- a) Se requiere de autorización previa y expresa de la autoridad.

b) Se puede considerar otorgada la autorización de la autoridad, sin mayor trámite, con una simple inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua, en los lugares que mediante acuerdo general así lo autorice y publique la autoridad.

c) Se considera, por excepción, otorgada por la ley la autorización con un simple aviso de inscripción al Registro Público de Derechos de Agua cuando la transmisión implique sólo cambio de titular, siempre y cuando no se modifiquen las características del título de concesión.

Por disposición de la ley se da una subrogación de derechos y obligaciones entre quien transmite y quien adquiere derechos de agua. Por ministerio de ley hay una sustitución de una persona por otra frente a la autoridad y frente a terceros, sobre todo por los derechos y obligaciones respectivos, dando permanencia a las relaciones obligatorias.

Como la subrogación implica una sustitución de personas, solo opera cuando hay cambio de titular de los derechos, pero no cuando éste sólo transmite parte de los mismos conservando la titularidad de los derechos.

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", conforme a las leyes en la materia.

La gestión del agua es un proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales,

bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente.

La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del 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.

En base al estudio y al análisis de la información vertida a lo largo de la presente investigación, concluimos que el procedimiento para hacer uso de la suspensión de la caducidad parcial o total de los volúmenes de agua concesionados deberá contener los siguientes puntos:

- Solicitar la cuota de garantía por escrito a la Comisión Nacional del Agua, la cual deberá contener:

I. Nombre y domicilio del solicitante;

II. La cuenca hidrológica, acuífero en su caso, región hidrológica, municipio y localidad a que se refiere;

III. El punto de extracción de las aguas nacionales;

IV. El volumen de extracción y consumo autorizados;

V. Uso o usos, caudales y volúmenes correspondientes;

VI. El solicitante debe demostrar que su aprovechamiento tiene instalado y en operación un medidor o que está inscrito en algún programa de instalación de medidores;

VII. La manifestación de impacto ambiental, cuando así se requiera conforme a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente;

VIII. El punto de descarga de las aguas residuales con las condiciones de cantidad y calidad;

IX. La duración de la concesión o asignación;

X. Y como anexo las características de las obras existentes para la extracción de las aguas y para su explotación, uso o aprovechamiento, así como las respectivas para su descarga, incluyendo tratamiento de las aguas residuales y



los procesos y medidas para el reúso del agua, en su caso y restauración del recurso hídrico:

- El otorgamiento de la suspensión, se sujetará a lo dispuesto por la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento y la Comisión Nacional del Agua tomará en cuenta:

I. La disponibilidad media anual del agua, que es revisada al menos cada tres años, conforme a la programación hídrica;

II. Los derechos de explotación, uso, o aprovechamiento de agua inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua;

III. El reglamento de la Cuenca hidrológica que se haya expedido en su caso;

IV. La normatividad en materia de control de la extracción así como de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas;

V. Y la normatividad relativa a las zonas reglamentadas, vedas y reservas de aguas nacionales existentes en el acuífero, cuenca hidrológica, o región hidrológica de que se trate.

- A la aprobación del pago de la cuota de garantía se contará con un periodo de gracia de hasta dos años.

Este periodo es con la finalidad de evitar el acaparamiento de aguas, ya que en México, la sobreexplotación de acuíferos, la contaminación de los ríos, la insuficiencia de servicios básicos de agua y saneamiento, así como la falta de inversiones y rezago en la tecnificación y modernización de la infraestructura hidroagrícola, son algunos de los problemas que se advierten por el uso no sustentable del recurso.

- Cuando se trate de caducidad total de los volúmenes de agua, el monto de la cuota será de un 10% del pago de derechos que se realizó para obtener la concesión, el cual está contemplado en la Ley de Pago de Derechos en materia de Agua, tratándose de caducidad parcial, será proporcional a los volúmenes que se han dejado de explotar.

Con el pago de la cuota de garantía, el usuario asegura la continuación de su derecho por el plazo originalmente otorgado, y evita la cancelación de los aprovechamientos y la aplicación de las sanciones.

- Una vez que se cuente con la suspensión de la caducidad total o parcial de los volúmenes de agua, mediante la figura de la cuota de garantía, no se podrá realizar ninguna transmisión de derechos, por un periodo de al menos 5 años contados a partir de que se haya otorgado dicha suspensión.

- La recaudación de la cuota de garantía, corresponderá a la Comisión Nacional del Agua a través de la Dirección de Revisión y Liquidación Fiscal.

La finalidad de esta propuesta es que la cuota de garantía como forma de interrupción a la caducidad parcial o total de los volúmenes de agua concesionados, no carezca de aplicabilidad, y así estar en la posibilidad de evitar pérdidas y consecuencias económicas que tendrían los concesionarios a causa de la extinción de los derechos adquiridos.

## Conclusiones

**PRIMERA.** Con respecto al concepto de agua, podemos decir que es un compuesto líquido provisto por la naturaleza y es renovable, esta formada de dos átomos de hidrógeno y uno de oxígeno, es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, ya que su sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y de la sociedad, pero también podemos considerar que es un bien privado, no porque sea provisto por este sector, sino porque su uso es privativo de quien lo consume.

**SEGUNDA.** Después de la exhaustiva investigación y análisis realizados, no encontramos ningún concepto de lo que es cuota de garantía ni en la Ley de Aguas Nacionales, ni en su Reglamento. Sin embargo desde nuestro punto de vista jurídico concluimos que la cuota de garantía es una determinada cantidad que es asignada al concesionario, a fin de asegurar el hecho de seguir usando, explotando o aprovechando los derechos obtenidos a través de una concesión, a fin de evitar la caducidad de la misma.

**TERCERA.** Adquirir conciencia de que es un recurso escaso, finito y vulnerable cuya conservación está en peligro por lo que es importante acrecentar la convicción de que el agua es un bien social y económico imprescindible, y que extraerla y hacerla llegar a todos los hogares, las industrias y el campo representa un elevado costo.

**CUARTA.** En la época colonial, no se aprecia ninguna legislación mexicana, propiamente dicho, sobre el derecho de aguas en México, únicamente se

suscitan legislaciones aisladas, como son la prohibición de cerrar canales y ríos, de contaminar con productos venenosos los ríos, así como las sanciones correspondientes a dichas prohibiciones.

**QUINTA.** Es hasta la época virreinal en donde surge la primera legislación mexicana sobre la regulación del agua, que llevaba el nombre de *Reglamento General de las Medidas de Agua*, en este ordenamiento se establecía que las aguas de la Nueva España eran propiedad del monarca español, asimismo regulaba el uso público y privado del agua.

**SEXTA.** Durante la época independiente no existe una legislación en forma sobre la regulación de aguas pero si surgen nuevos ordenamientos aislados que en forma conexas se relacionan con dicha regulación y que van conformando nuestro actual derecho positivo en esta materia. La formación de la legislación nacional sobre este tema fue formándose con el acontecimiento de hechos y circunstancias, tales como el Código Civil que entró en vigor en 1872, que consideró a las aguas como bienes de uso común, propiedad de la Nación; el Código Penal de 1871, que tipificó como delitos la ocupación o usurpación de las aguas, así como las inundaciones culposas o intencionales; las bases para el otorgamiento de concesiones de explotación de aguas de 1894 y 1896; la Ley sobre el Régimen y Clasificación de Bienes Federales de 1902, que catalogó en forma detallada la propiedad de aguas, los usos y consideró por primera vez que las aguas eran inalienables e imprescriptibles, asimismo estableció la distribución de competencias que hizo entre las Secretarías de Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Guerra y Marina, derogó lo

referente a los inmuebles de la Unión entre los que estaban catalogados las ya mencionadas aguas.

**SEPTIMA.** Es hasta 1910 cuando se promulgó la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas y Jurisdicción Federal, que es considerada como el ordenamiento más importante sobre la materia que nos ocupa, en esta Ley se estableció una clasificación de las aguas, en primer lugar el mar territorial, los esteros, lagos y lagunas que se comuniquen con él, en segundo rubro se hallaban los ríos y corrientes, que servían de linde total o parcialmente entre el territorio nacional y otro país y por último los ríos, lagos, lagunas y cauces en general que pasaran total o parcialmente dentro de el territorio nacional, asimismo esta legislación prohibió el uso de aguas en concesión, reguló la confirmación de los usos y estableció disposiciones para los derechos de oposición de terceros, estableció el orden de preferencia en los usos de las aguas, estableció sanciones por delitos cometidos respecto a las aguas nacionales, estableció la caducidad de las concesiones.

**OCTAVA.** Es en la época revolucionaria donde se establecen las bases en las que se fundamenta la legislación hidráulica vigente, comenzando con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en donde se nacionalizaron las tierras y aguas. Asimismo, dentro de ésta, se crearon determinados organismos encargados esencialmente de la administración equitativa, manejo, control racional y preservación del agua, a través de las leyes y normas relativas al tema que nos ocupa.

**NOVENA.** Es mediante el artículo 27, referente a la propiedad, que se establecen bases fundamentales en relación al control, uso, aprovechamiento y explotación de aguas; especifica cuales son aguas propiedad de la nación; asimismo determina que el dominio que ejerce la nación sobre sus aguas es inalienable e imprescriptible, asimismo establece que la explotación, uso y aprovechamiento del agua por conducto de los particulares estarán sujetos a las concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal; mediante el artículo 73, se determina la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento del agua, así como se establecen contribuciones para la explotación y aprovechamiento del agua.

**DECIMA.** El desarrollo para la administración de aguas ha ido evolucionando primeramente con la creación de la Comisión Nacional de Irrigación y la promulgación de la Ley de Irrigación de 1926. Posteriormente con la Ley de Aguas Propiedad de la Nación de 1929 que estableció el permiso de construcción y el otorgamiento de una concesión definitiva hasta la recepción de las obras autorizadas por el ya mencionado permiso. Más tarde con la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934 la cual fue vigente hasta el año de 1971 siendo así la legislación hidráulica mas prolongada en nuestro país. Después con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del año 1946 se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Posteriormente en 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Aguas en este ordenamiento se comienza a regular el aprovechamiento racional del agua, surge la concesión de ésta en términos agrarios, asimismo se establece un orden de prioridad en donde los primeros usos serán domésticos, posteriormente los agrícolas y por último los industriales, determina que la

concesión tendrá una vigencia de 50 años; también norma las causales de revocación mismas que pueden ser que el uso del agua tenga un fin distinto al que originalmente haya sido señalado o que el uso de la misma haya sido suspendido por más de dos años. En 1976 surge la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos cuya responsabilidad es la planeación, diseño y construcción de acueductos para suministrar el vital líquido en volumen a las ciudades y puertos industriales.

**DECIMO PRIMERA.** En 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua quedando como única autoridad federal para la administración y manejo de los problemas del agua.

**DECIMO SEGUNDA.** Con la creación de la Ley de Aguas Nacionales de 1992 cuyos objetivos principales son la consolidación de una sola autoridad para administrar el recurso, seguridad jurídica en el uso del agua y el impulso a la participación social en la administración del agua, se incorporan dos figuras de suma importancia en la presente investigación, una es la creación del Registro Público de Derechos de Agua cuyo principal objetivo es el de proporcionar seguridad jurídica a los usuarios de aguas nacionales, a través del registro de los títulos de concesión, asignación y permisos; y la otra es el principio de no caducidad de la concesión mediante el pago de una cuota de garantía.

**DECIMO TERCERA.** El agua se trata de un bien inalienable por lo cual no puede transmitirse ni enajenarse en favor propio o de terceros y por consiguiente no se pueden crear derechos reales sobre ésta.



**DECIMO CUARTA.** Es menester volver a señalar que la concesión es causal no sólo del derecho de explotación sino también de la obligación de efectuar dicha actividad, creándose así una relación jurídica entre el concesionario y el poder público. Esta concesión será otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua. La concesión en materia es un acto que tiene naturaleza mixta, es decir, en parte es un acto reglamentario unilateral de la autoridad y por otra es un acto contractual bilateral celebrado entre la autoridad y el concesionario.

**DECIMO QUINTA.** Como elementos fundamentales de la concesión se consideran: el concedente que será una entidad estatal; el concesionario a quien le es otorgada la concesión; el bien concedido que serán los volúmenes de agua contemplados en el título de la concesión; y el acto mixto integrado por el acto unilateral del concedente y el contrato administrativo celebrado por ambas partes.

**DECIMO SEXTA.** La caducidad parcial o total declarada por la Comisión Nacional del Agua, se dará siempre y cuando se deje total o parcialmente de usar, explotar, aprovechar aguas nacionales durante dos años consecutivos.

**DECIMO SEPTIMA.** Existe dentro de la Ley, la posibilidad de evitar la caducidad parcial o total de los volúmenes de agua, mediante el pago de la cuota de garantía, pero es carente de aplicabilidad, ya que no se cuenta actualmente con un procedimiento para la determinación y aplicación de dicha cuota, aspectos que son necesarios confrontar mediante una serie de reformas, para evitar dejar en estado de indefensión al concesionario.

**DECIMO OCTAVA.** Mediante el pago de la cuota de garantía, el concesionario asegura la continuación de su derecho por el plazo originalmente otorgado.

**DECIMO NOVENA.** Se debe motivar a los usuarios, que somos todos, a contribuir en la solución de los problemas, con las acciones y medidas que estén a nuestro alcance. La participación social es relevante de manera muy significativa en la preservación de la calidad y cantidad de agua en el mundo, siendo esto posible mediante el establecimiento de una cultura, cuya principal meta sea llegar al entendimiento de la sociedad y lograr el cambio de hábitos, costumbres y uso que se le da al agua.

## Bibliografía

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial, Volumen 1*, Editorial Porrúa, México, 2001.
- 2.- BAEZ MARTINEZ, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Trillas, México, 1997.
- 3.- BOQUERA OLIVER, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, 1988.
- 4.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- 5.- DIEZ, Manuel María, *El acto administrativo*, Editorial Tea, Buenos Aires, 1961.
- 6.- DROMI, José Roberto, *El acto administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina: Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 1997.
- 7.- FARRANDO CH., Ismael y otros, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1996.

- 8.- FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*, Primera edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
- 9.- -----, *Derecho Administrativo (Contratos)*, Editorial Porrúa, México, 2000.
- 10.- -----, *Diccionario de Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2003.
- 11.- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2001.
- 12.- GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2003.
- 13.- GARCIA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, *La suspensión del contrato administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, 2001.
- 14.- GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1997.
- 15.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

- 16.- ITURBIDE RIVAS, Arturo, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2004.
- 17.- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2000.
- 18.- MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *Derechos de aguas*, Editorial Civitas, Madrid, 1997.
- 19.- MOREU BALLONGA, José Luis, *Aguas Públicas y Aguas Privadas*, Editorial Boson, Barcelona, 1996.
- 20.- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- 21.- PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, Editorial Porrúa, México, 2000.
- 22.- PARADA VAZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo III, Bienes Públicos, Derecho Urbanístico*, Editorial Marcial Ponds, Madrid, 2000.
- 23.- PEREZ DAYAN, Alberto, *Teoría General del acto administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2003.

- 24.- ROEMER, Andrés, *Derecho y Economía: Políticas Públicas del Agua*, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1997.
- 25.- ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Contratos*, Editorial Porrúa, México, 2001.
- 26.- SANTOFIMIO G., Jaime Orlando, *Acto Administrativo: Procedimiento, eficacia y validez*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988.
- 27.- SARMIENTO GARCÍA, Jorge H., *Concesión de servicios públicos*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.
- 28.- SAZ, Silvia del, *Aguas subterráneas, aguas públicas: el nuevo derecho de aguas*, Editorial Marcial Ponds, Madrid, 1990.
- 29.- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Vigésima primera edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
- 30.- SHIVA, VANDANA, *Las guerras del Agua: privatización, contaminación y lucro*, Editorial Siglo XXI, México, 2003.
- 31.- VILLAR EZCURRA, José Luis, *Derecho Administrativo Especial: Administración Pública y actividad de los particulares*, Editorial Civitas, Madrid, 1999.

### **Legislación**

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Sista, México, 2005.
  
- LEY DE AGUAS NACIONALES Y SU REGLAMENTO 2004, Comisión Nacional del Agua, Edición 2004.
  
- LEY DE PAGO DE DERECHOS EN MATERIA DE AGUA, Comisión Nacional del Agua, Edición 2006.
  
- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA COMUN, Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2006.
  
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2006.
  
- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2006.

### **Diccionarios**

- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo A-CH, U.N.A.M., Séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo D-H, U.N.A.M., Séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1994.
  
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, 22º edición, España, 2001.
  
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Editorial Driskill, S.A., Argentina, 1987.

#### Otras Fuentes

- ESTADISTICAS DEL AGUA EN MEXICO 2004, Comisión Nacional del Agua, México, 2004.
  
- <http://www.cna.gob.mx>
  
- <http://www.agua.org.mx>
  
- <http://www.lenntech.com>
  
- <http://www.gob.mx>