

647

24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL DELITO CONTEMPLADO DESDE EL MARCO  
DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**LEONOR ROMERO LOPEZ**



ASESOR DE TESIS:  
LIC. PAULINO CHAVARRIA GOMEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVÁNAMA DE  
MÉXICO

**SEMINARIO DE DERECHO PENAL**

CD. Universitaria, a 29 de agosto de 1997.

**C. DIRECTOR GENERAL DE LA COORDINACION  
ESCOLAR DE LA UNAM.  
P R E S E N T E .**

LA C. LEONOR ROMERO LOPEZ, ha elaborado en este seminario a mi cargo y bajo la dirección del LIC. PAULINO CHAVARRIA GOMEZ, su tesis profesional intitulada "EL DELITO CONTEMPLADO DESDE EL MARCO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, con el objeto de obtener el grado académico de licenciado en Derecho.

La alumna ha concluido su tesis de referencia la cual llena a mi juicio los requisitos señalados en el art. 8 fracción V, del reglamento de seminarios para la tesis profesional, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académico.

**A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO**

  
FACULTAD DE DERECHOS  
**DR. RAFAEL CARRANCA CRIVAS**  
DERECHO PENAL

**DEDICO LA PRESENTE TESIS**

**A Dios por haberme permitido nacer.**

**A la Universidad Nacional Autónoma  
de México, por abrir las puertas del  
conocimiento.**

**A la Facultad de Derecho por infundir  
en aquellos que forman parte de ella el  
respeto por la ley.**

**A mis maestros por consagrar su vida  
a la formación de nuevos  
profesionistas.**

**A mi padre, con eterno agradecimiento  
por la vida que me da llena de amor y  
apoyo.**

**A mi madre por estar conmigo en  
todos los momentos de mi vida.**

**A mis hermanos por ser la luz de mi  
existencia.**

**A mi familia por estar unida.**

## INDICE GENERAL

Pag.

INTRODUCCION.....	VIII
-------------------	------

### CAPITULO I

#### HISTORIA

I.1	ANTECEDENTES	
I.1.1	EPOCA PREHISPANICA .....	2
I.1.2	EPOCA COLONIAL .....	10
I.1.3	MEXICO INDEPENDIENTE .....	15
I.2	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS EN MEXICO .....	18

### CAPITULO II

#### LEGISLACION HIDRAULICA

II.1	EVOLUCION EN MATERIA HIDRAULICA .....	26
II.1.1	LEY SOBRE IRRIGACION EN AGUAS FEDERALES .....	32
II.1.2	LEY FEDERAL DE AGUAS .....	34
II.2	COMISION NACIONAL DEL AGUA COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN LA MATERIA .....	36
II.2.1	ANTECEDENTES .....	39
II.2.2	CREACION DE LA COMISION NACIONAL DEL AGUA .....	43
II.2.3	MARCO JURIDICO .....	51

II.2.4	AMBITO DE COMPETENCIA Y FACULTADES.....	52
II.3	LEY DE AGUAS NACIONALES .....	55
II.3.1	CONSIDERACIONES GENERALES .....	59
II.3.2	EXPOSICION DE MOTIVOS .....	59
II.3.3	FIGURAS DE IMPORTANTE ESTUDIO DENTRO DE LA LEY .....	74
II.4	REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES .....	81

### CAPITULO III

#### TEORIA DEL DELITO

III.1	NOCION DE DELITO .....	86
	a) ESCUELA CLASICA .....	88
	b) ESCUELA POSITIVA .....	90
	c) ESCUELA HUMANISTA .....	93
	d) ESCUELA CIENTIFICA .....	94
III.2	ELEMENTOS DEL DELITO .....	95
III.2.1	CLASIFICACION DE DELITO .....	96
III.2.2	CONDUCTA. CONCEPTO .....	102
III.2.3.	CASOS DE AUSENCIA DE CONDUCTA .....	105
	a) VIS ABSOLUTA .....	106
	b) VIS MAYOR .....	107
	c) SUEÑO .....	107
	d) SONAMBULISMO .....	108
	e) HIPNOTISMO .....	109
	f) ACTOS REFLEJOS .....	109
III.3	TIPICIDAD. CONCEPTO .....	110

III.3.1	CAUSAS DE ATIPICIDAD .....	111
	a) AUSENCIA DE LA CALIDAD O DEL NUMERO DE SUJETOS ACTIVO Y PASIVO.	
	b) INEXISTENCIAS DEL OBJETO MATERIAL O EL OBJETO JURIDICO.	
	c) FALTA DE REFERENCIAS TEMPORALES O ESPACIALES.	
	d) NO SE REALIZA EL HECHO POR EL MEDIO COMISIVO PRECISADO EN LA LEY.	
	e) AUSENCIA DE LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL INJUSTO.	
	f) NO SE DA LA ANTIJURICIDAD ESPECIAL.	
III.3.2	DIVERSAS CLASES DE TIPOS PENALES .....	112
III.4	ANTI JURIDICIDAD. CONCEPTO .....	114
III.4.1	CAUSAS DE JUSTIFICACION .....	116
	a) LEGITIMA DEFENSA .....	117
	b) ESTADO DE NECESIDAD .....	121
	c) CUMPLIMIENTO DE UN DEBER .....	123
	d) EJERCICIO DE UN DERECHO .....	123
III.4.2	OBEDIENCIA JERARQUICA LEGITIMA .....	125
	IMPEDIMENTO LEGITIMO .....	126
III.5	IMPUTABILIDAD. CONCEPTO .....	127
III.5.1	CAUSAS DE INIMPUTABILIDAD .....	128
III.6	CULPABILIDAD .....	130
	a) DOLO .....	132
	b) CULPA .....	134
III.6.1	LA INCULPABILIDAD .....	137
	a) ERROR ESENCIAL DEL HECHO .....	137
III.6.2	LA NO EXIGIBILIDAD DE OTRA CONDUCTA .....	138
	a) DELITO PUTATIVO .....	139
	b) CASO FORTUITO .....	139



III.7	PUNIBILIDAD. CONCEPTO .....	140
III.7.1	EXCUSAS ABSOLUTORIAS .....	141
III.7.2	CONDICIONES OBJETIVAS DE PUNIBILIDAD .....	143

#### **CAPITULO IV**

##### **CONDUCTAS DELICTIVAS EN MATERIA DE AGUAS**

IV.1	CODIGO PENAL FEDERAL Y SU RELACION CON LA LEY DE AGUAS NACIONALES .....	146
IV.2	CONDUCTAS TIPICAS EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES ....	147
IV.2.1	RESISTENCIA DE PARTICULARES PARA IMPEDIR LAS ACTIVIDADES ENCOMENDADAS A LAS AUTORIDADES EN LAS LEYES ESPECIALES .....	149
IV.2.2	DAÑO EN PROPIEDAD AJENA .....	152
IV.2.3	DESPOJO DE AGUAS .....	156
IV.3	LEYES ESPECIALES RELACIONADAS CON LA LEY DE AGUAS NACIONALES .....	163
	<b>CONCLUSIONES</b> .....	170
	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	174

## INTRODUCCION

## **INTRODUCCION**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, piedra angular de nuestra organización jurídica política, consigna disposiciones que dan contenido social al desarrollo nacional, en un marco de equilibrio entre libertad y justicia.

Establece lineamientos claros para crear las condiciones que permitan a los mexicanos el acceso al bienestar social y a un adecuado aprovechamiento de los recursos nacionales.

Es innegable que las disposiciones legales y reglamentarias tienen que ajustarse, en la medida que esta lo exige a la realidad histórica de nuestro país, es por ello que resultaba impostergable contar con una nueva legislación en materia de aguas en nuestro país, que propiciara una mayor participación de los usuarios, otorgara mayor seguridad jurídica respecto de su explotación, uso o aprovechamiento y diera un uso eficiente del vital líquido, que además proporcionara una conservación en su cantidad y calidad, que fomentara un mercado de los derechos sobre el agua y que, en general permitiera una mejor administración del agua para el logro de un desarrollo integral sustentable.

Era imprescindible a su vez, renovar la Ley Federal de Aguas, cuya vigencia durante 20 años ya no respondía a los

requerimientos de la época actual y al esquema de modernización en que nos encontramos inmersos como Nación.

**La Ley de Aguas Nacionales obtiene su denominación precisamente del artículo 27 Constitucional, por ser el precepto que regula las aguas que son de propiedad nacional.**

**El texto Constitucional precisa que las aguas nacionales son bienes del dominio público y que como tales son inalienables e imprescriptibles; es decir, que se encuentran fuera del comercio y que para que los particulares puedan acceder a su explotación, uso o aprovechamiento, requieren que la autoridad, mediante la figura jurídica de la concesión, se los permita, con el correspondiente instrumento jurídico denominado título de concesión o asignación.**

**En razón de ello, al establecer la propiedad de la Nación sobre las aguas del país y al considerarlas bienes del dominio público como elemento fundamental de la regulación y reglamentación de las aguas nacionales, concilia así, el interés público con el privado.**

**El objeto de la Ley de Aguas Nacionales, es el de regular y administrar en todo el territorio nacional, las aguas que considera como tales el artículo 27 de la Constitución, en un marco que redefine el papel del Estado y que corresponsabiliza a todos los usuarios.**

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

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

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

Es por ello que el presente trabajo es realizado con el objeto de crear conciencia y dar a conocer a la población, la importancia que tiene en nuestro país el vital líquido y lo que conlleva su correcta distribución y vigilancia, así como señalar la función que desempeña la Comisión Nacional del Agua como Autoridad Administrativa en la materia que nos ocupa.

## **CAPITULO I**

### **HISTORIA**

#### **I.1 ANTECEDENTES**

##### **I.1.1 EPOCA PREHISPANICA**

##### **I.1.2 EPOCA COLONIAL**

##### **I.1.3 MEXICO INDEPENDIENTE**

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

## **1.1 ANTECEDENTES**

### **1.1.1. EPOCA PREHISPANICA.**

Sobre la materia de aguas, poco conocida, pero de gran amplitud e importancia, todos los pueblos desde remotas épocas han emitido diversas reglamentaciones y normas precarias para su distribución y manejo.

Por lo que hace a los pueblos desarrollados en el territorio mexicano, atinadamente Francisco Calderón dice: "se sabe que algunas de las civilizaciones más avanzadas del México antiguo que tenían una cultura común aunque ya se percibían diferencias"<sup>1</sup>, como la de los Olmecas, Mayas, Zapotecas, Mixtecas, Teotihuacanos y Toltecas, poseían un orden político y social normado por leyes cuya cualidad y distinción especial, era el ser reveladas de generación en generación de manera oral, así abuelos a nietos, padres a hijos, instruían a sus familias para crear en éstas el espíritu conservador de que las leyes fueran respetadas, independientemente de que fueran plasmadas en códices o pinturas.

Para definir a la región Olmeca diremos que esta cuenta con "unos 200 kms. de largo y 75 kms. de ancho, y se localiza en la costa del Golfo de México, limitada al oeste por el río Papaloapan, en el hoy Estado de Veracruz, y en el oriente por los ríos Blasillo y Tonalá en el de Tabasco. Esta

---

<sup>1</sup> Calderón, Francisco R. Historia Económica de la Nueva España en Tiempo de las Austrias. Primera Edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1988. p. 26.

zona de 12,000 kms<sup>2</sup>, no sólo está cruzada por ríos de enorme caudal, sino que en gran parte está cruzada por extensos pantanos que impiden la agricultura, a no ser mediante grandes obras de canalización y drenaje; además, siendo una tierra baja con una altitud promedio de 500 m., sobre el nivel del mar en la sierra y de 100 mts., de altura máxima en el llano, el clima es sumamente caliente y la vegetación de tropical exuberancia, entonces inextricable. La agricultura sufría pues, por exceso de agua y no por aridez”.<sup>2</sup>

Sirve de base lo anteriormente citado, para tener presente la situación geográfica que guardaba la civilización Olmeca, aquí el problema principal, era lo enmarañado y confuso de la exuberante vegetación, podríamos pensar que una de las circunstancias por las cuales se consideró legislar en un momento dado las aguas fue su escasez, pero en este caso, la agricultura sufría por exceso de agua, hecho que exigía control para obtener beneficios, sin presentar pérdidas en los cultivos.

Por lo que hace a Teotihuacan “pasó a ser, después de la destrucción de Cuicuilco una zona urbana dispersa con una extensión de entre 4 y 6 kms<sup>2</sup> y una población de entre 5 y 10,000 habitantes; para los principios de la Era Cristiana era ya una ciudad de tamaño regular con una población de entre 30 y 50,000 personas aproximadamente”.<sup>3</sup>

Hecho importante al tener o carecer del vital líquido, es su distribución a la población, Teotihuacan como se menciona, era una ciudad considerada como de tamaño regular, lo que también obligó a instaurar regulaciones para su mejor aprovechamiento.

---

<sup>2</sup> Ibidem p. 29.

<sup>3</sup> Ibidem p. 35.



La región maya “comprende la totalidad de Guatemala y Belice; toda la Península de Yucatán, con los estados de Quintana Roo, Yucatán y Campeche, así como la parte oriental de Tabasco y Chiapas, en la República Mexicana; la parte occidental de El Salvador y la franja Hondureña de la frontera entre este país y Guatemala”.<sup>4</sup>

De lamentarse es que, gran parte del conocimiento que en materia de derecho tuvieron nuestros antepasados fuera destruido en época de la conquista y sólo tenemos acceso a su avance por el legado que hicieron historiadores y cronistas de la Nueva España, que como en otras materias, fueron frailes religiosos dedicados a la evangelización y estudio de las culturas subyugadas.

Esta civilización fue una de las más floridas e importantes por su gran extensión que llegaba a circundar lo que ahora es Centro-América.

Para los ciudadanos del Valle del Anahuac era importante respetar siempre al individuo, mientras no se afectaran los intereses colectivos, por lo tanto crearon autoridades como tribunales que se integraban como tradición por los hombres más sabios, para impartir y procurar justicia en todos los ámbitos.

Por ser un pueblo avanzado, al igual que existían distinciones también se daba para aquellos que transgredían la ley castigos; se sabe incluso de la existencia de cárceles llamadas tlalpiloyan o cuahualco, que era una especie de jaula improvisada en cualquier parte de la ciudad.

Como correspondencia de los castigos, existían las recompensas por ser un buen ciudadano el reconocimiento y estimación era

---

<sup>4</sup> *Ibidem* p. 40

general, situación que se traducía en respeto, distinción y ayuda siempre que lo necesitaban.

Al decir de Lanz Cárdenas, el criterio sostenido "por algunos historiadores ante la ausencia del derecho escrito de los naturales del territorio mexicano, se concretaron simplemente a negar la existencia de sus leyes, sin embargo, en contra de tales opiniones, es de mencionarse que en la materia de Derecho, se expresaba que entre los grupos dominantes del Valle del Anáhuac con los pueblos que se encontraban bajo su dominio, estaban en libertad de regirse por sus propias normas, pero se encontraban sujetos a los Mexicanas, particularmente por las "Ochenta Leyes" expedidas por el Rey Netzahualcóyotl conocidas y publicadas por su tataranieto, el historiador Fernando de Alva Ixtlilxóchitl".<sup>5</sup>

Las Ochenta Leyes regulaban desde política, cuestiones judiciales, penales, del orden familiar como lo es el matrimonio, la milicia, tributos, libertad y esclavitud y patrimonio entre otras, Francisco Xavier Clavijero lo señala en "Historia Antigua de México", pero como si fuera común entre los historiadores "no mencionó la existencia de regulación relacionadas primitivamente con las aguas, así como con su propiedad, uso y control".<sup>6</sup>

De esta manera, no podemos afirmar o negar si en las Ochenta Leyes, regulación vital entre los Mexicanas, consideraron de importancia este irremplazable y vital elemento de la naturaleza.

Según la estructura del gobierno del imperio, los estados aliados se habían dividido las funciones gubernamentales. Al Señorío de

---

<sup>5</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad. Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. Primera Edición, Tomo I. México, 1982, p. 11

<sup>6</sup> *Ibidem* p. 12

Texcoco le correspondía formular el derecho de la federación y en base de leyes comunes, impartía justicia en asuntos delicados como delitos de homicidio, asuntos civiles de difícil resolución y conflictos de límites territoriales. También se ocupaba de dirimir y arbitrar en conflictos de tipo familiar y dinástico entre los distintos señoríos que existían en el Valle de Anáhuac, además de dirigir y ejecutar las obras públicas, caminos, calzadas, presas, acueductos, acequias, y edificios públicos. Por último debía asimismo llevar el archivo y registro de la genealogía y convocar a juntas de sabios.

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

Cabe mencionar lo señalado por Lanz Cárdenas, en relación a los pobladores de México, que "para las culturas autóctonas, al igual que para las otras civilizaciones de la tierra, el agua fue de gran importancia, y para los pobladores del Anáhuac a tal grado que dicho vocablo quería precisamente decir "Junto al agua"; ya don Manuel Payno escribía acerca de ello, diciendo: "el agua vino a ser camino ineludible para la supervivencia y su vocablo se elevó a igual categoría, el idioma náhuatl incorporó palabras que ilustraron la vida nueva en geografía tan singular; la voz Anáhuac con que se conoció a través del tiempo la región habitada por los aztecas, expresó la idea de vida "junto al agua" o "cerca de ella".<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ibidem p. 13

El hecho de vivir "junto al agua", nos indica lo que significaba el vital líquido para la vida de los Mexicanos, el agua servía para la pesca, la navegación y para la construcción de "obras hidráulicas".

Los vestigios de obras hidráulicas antes de la llegada de los españoles, traduce el grado de desarrollo -que para nosotros es considerado importante- que alcanzaron las culturas indígenas. Su conocimiento ha sido casi exclusivo del dominio de los ingenieros, y de un reducido número de abogados que hubieron pertenecido a la administración pública y que por exigencias de la propia institución debieron conocer el asunto para solucionar el problema hidráulico.

Las obras mencionadas prestaban servicios como la irrigación agrícola destinada al cultivo, otras al abastecimiento de agua a las ciudades y otras más prevenían las posibles inundaciones.

Podemos ejemplificar las obras de irrigación agrícola, urbana y de prevención contra inundaciones y desagües, y que a pesar de los pocos materiales con que se contaba lograron que la red principal fuera muy extensa para esos tiempos, por lo tanto, se reconoce el mérito y grandeza de la construcción.

Por lo que hace a la agricultura de irrigación, sabemos que fue practicada en Mesoamérica, en el Valle de México se aprovechaban las aguas del Río Tula, Lerma y Atlitxco, ríos que se encontraban más cerca de la meseta del Anáhuac.

Uno de los primeros indicios de que ya se habían iniciado en el México Prehispánico un sistema de riego aunque rudimentario, han sido los restos de un sistema de regadío descubierto al norte de la ciudad de México,

sobre la actual carretera que une al Distrito Federal con el centro arqueológico de Teotihuacan.

Al complejo hidráulico se le ha denominado "Maravilla", precisamente conectaba con el dique principal las faldas de los cerros Malinalco y Maravilla, de esta manera el Valle que existía entre estos dos cerros se convertía en un depósito de agua.

Sobre este importante aspecto del sistema "Maravilla", Torrente menciona que a unos 2,500 mts. mas abajo, surgía uno de los pequeños diques cuya función era retener el agua de una manera natural de norte a sur para desviarla abruptamente hacia el este con un canal que formaba un ángulo recto con el anterior. Así la corriente de agua seguía una curva de nivel más favorable para irrigar una mayor extensión de tierra. Mas abajo está el tercer dique de 25 mts., cuya función parece ser también que era la de desviar la corriente para que siguiera una curva favorable para el riego. A este dique, le seguía un canal que llevaba el agua a los terrenos cultivados. Dicho sistema aparentemente no estaba conectado a ningún manantial o curso de agua, sólo que, se supone estaba destinado a captar agua de lluvia. A partir del siglo XV la parte oriental del lago de Texcoco se fue integrando política y económicamente al territorio de Acolhuacan, situado al este de dicho lago y al sur del Valle de Teotihuacan. Este territorio se hallaba dividido en dos partes, la meridional y la septentrional por los Ríos Chapingo y Texcoco.

Cuando Hernán Cortés llegó a tierras mexicanas, descubrió al Valle del Anáhuac "como un sistema lacustre", es decir, relacionado con los lagos, y era así ya que las dos lagunas se encontraban separadas por cerros de poca altura, una de las cuales tenía agua dulce y la otra salada, a la laguna que

se refería Cortés era el Lago de Texcoco, lo que presencié fue una obra hidráulica que precisamente a través de ese dique de enormes dimensiones se separaba al agua y cumplía la función de proteger inundaciones.

De todos es bien conocido que Tenochtitlan y los pueblos vecinos de Tlaltelolco, Tlacopan, Ixtapalapa, Tlahuac y Xochimilco practicaban la agricultura sobre chinampas, que eran una especie de huertos flotantes en el agua dulce que los proveían de frutos y flores.

El dique fue construido con madera y piedra, con una longitud aproximada de 16 kilómetros. Cuando se terminó, volvió a separar las aguas dulces de las saladas, lo que permitió volver a cultivar sobre las chinampas, como en todo sucede, al paso del tiempo este acueducto fue insuficiente, y tuvo que ser completada con la construcción de otra obra hidráulica que traía agua desde Coyoacán hasta el Templo Mayor, (referencia actual).

Durante el año de 1499 “aconteció una inundación a la ciudad azteca cuando Ahuizotl, octavo señor de Tenochca, mandó construir un acueducto desde Hutzilopochco (Actualmente Río Churubusco), para incrementar el volumen del agua, desafortunadamente al inaugurarse sucedió un gran desastre: el agua comenzó a correr con tal fuerza que destruyó parte de la ciudad. Después Chinamecas, Texcocanos, Teopanecas, Otomies, Chalcas y muchos más realizaron muchas obras hidráulicas importantes que dotaron a Tenochtitlan de un sistema hidráulico ya desde entonces complejo.”<sup>8</sup>

Para concluir esta referencia de la época precortesiana, sólo nos resta mencionar, que los antiguos pobladores de México, consideraban al agua como producto de los dioses, debido a su sistema teocrático y por tanto,

---

<sup>8</sup> Calderón, Francisco R. Op. Cit. p. 475.

que era de uso público o común, sin llegar a ser susceptible de apropiación exclusiva o privativa, estando regida por los designios de supremos sacerdotes o reyes sin que existiera un régimen legal de la propiedad o dominio de las aguas.

### **1.1.2 LA EPOCA COLONIAL.**

Como en todas las etapas históricas de la humanidad, la jurisdicción de tierra y aguas correspondía al grupo que ejercía el dominio, en la época colonial en México, este correspondía a la Corona Española.

A la llegada de los Españoles a tierras americanas y posteriormente los Portugueses comenzaron las disputas territoriales, situación que, el Papa Alejandro VI decidió resolver expidiendo la **Bula Alejandrina** el 4 de mayo 1493, la cual en su contenido expreso delimitaba las posesiones de ambos reinos sobre las tierras descubiertas y por descubrir.

Los reyes españoles, con fundamento en esta disposición papal, declararon que de las tierras descubiertas, no correspondía su dominio a la nación española, sino que estas, pertenecían al Estado o Real Tesoro.

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

**Tesoro Real** el cual se dedicaba a la administración, del orden y defensa del reino”<sup>9</sup>

De esta manera podemos observar que las tierras de la Nueva España pasaron a formar parte del Reino, siendo importante transcribir lo siguiente “...por autoridad del Omnipotente Dios, a nos en San Pedro concedida, y del Vicario de Jesu Christo, que exercemos, en las tierras, con todos los señoríos de ellas, ciudades, fuerzas, lugares, villas, derechos, jurisdicciones, y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes, las deamos, concedemos y asignamos a Vos, y a los Reyes de Castilla y de León vuestros herederos, y sucesores señores de ellas, con libre, lleno y absoluto poder, autoridad, y jurisdicción;...”<sup>10</sup> es decir, que con apoyo en la Bula del Papa Alejandro VI, se sostenía el dominio de la corona y obvio decir al patrimonio personal de los reyes.

La manera por la cual la Corona trasmitía a organizaciones eclesiásticas y particulares la tenencia de la tierra y derechos sobre agua, eran mediante concesiones especiales que se denominaron “mercedes”, dichas concesiones, no otorgaban la posesión absoluta de los terrenos, empero tratándose de aguas, fue aún más precaria. “tales derechos sobre aguas generalmente se referían a irrigación pero a veces también a la fuerza motriz del agua”.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Torrente Mariano, Historia de México, Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1988. P. 145.

<sup>10</sup> Lanz Cárdenas, Op. Cit. p. 117. El autor menciona que la reproducción de la Bula Papal y otras disposiciones expedidas durante la época de la Colonia, se realizó hasta donde fue factible hacerlo, se respetaron y conservaron la ortografía y la construcción gramatical y literaria de los tiempos en que fueron publicadas las colecciones legislativas, los diccionarios y los tratados jurídicos de los que fueron tomados, o sea en los siglos XVII, XVIII y mediados del siglo XIX. P. 29

<sup>11</sup> De Icaza Dufour, Francisco. (Coordinador). Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias. Estudios Histórico-Juridos. Editorial Miguel Angel Porrúa. 1987 México.



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

Posteriormente y ya con el Virrey Luis de Velasco en el poder ocurrió una inundación en 1555, que causó muchos daños materiales y humanos, entonces se mandó construir un dique entre el Barrio de San Lázaro para contener las aguas provenientes de Texcoco, sustituyendo así la de Netzahualcoyotl que fue destruido durante el sitio de la ciudad.

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

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

Desde 1621 había llegado a gobernar la Nueva España un nuevo Virrey Don Diego Carrillo de Mendoza, Conde de Priego y Marqués de Gelvez, sujeto de rancia nobleza y mínima prudencia.

Con la idea de que las lluvias habían sido escasas en el primer año y medio de su mandato, y sin pensar, en el peligro de una inundación,

consideró que los fondos destinados a obras hidráulicas muy bien podrían remitirse a España y ganarse así la apreciación de la corona.

Al virrey Carrillo de Mendoza, se le ocurrió la peregrina idea de experimentar con el futuro de la ciudad para ver si eran útiles o no la obras y en consecuencia ordenó que se dejarán pasar las aguas del río Cuautitlán a la laguna de Texcoco, así pues se abrieron las compuertas de Mexicalzingo que detenían las aguas de la laguna de Chalco con el objeto que no se inundasen los ejidos y labores de españoles e indios de la región de Xochimilco.

La época de lluvias fue moderada y al comenzar las secas se encontró con que las aguas de la laguna sólo habían subido media vara, menos de dos dedos.

Con esto el virrey consideró que esta prueba concedía la razón a sus desatinos y persistió en la interrupción de las obras, por otra parte la apertura de diques dejó en sequía a tierras que pudieron haber sido sembradas, y las aguas de la laguna habían subido casi sin lluvias, lo que amenazaba una inundación que quedaba latente en espera de fuertes temporales.

Fue en 1624 que "el alboroto popular dio término a su gobierno y libero a México de su afición por la ciencia experimental."<sup>12</sup>

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

---

<sup>12</sup> Calderón, Francisco R. Op. Cit. p. 479.

Fueron extensas las construcciones hidráulicas y resultaría imposible enumerar todos los molinos e ingenios del país que contaban con acueductos para su objeto específico.

Una vez establecido el Virreinato de la Nueva España, las posesiones americanas de la Corona Española empezaron a ser regidas por una serie de ordenamientos jurídicos que casi dos siglos más tarde, el 18 de marzo de 1680, fueron agrupadas en un documento conocido históricamente como las Leyes de Indias, "autorizadas por Cédula del Rey Carlos II, siendo su primera edición en el año de 1681."<sup>13</sup>

El mérito de esta recopilación de leyes fue haber agrupado leyes emitidas por los reyes de España, tales como legislaciones, cédulas reales y ordenanzas que durante más de una centurias se habían decretado para el buen gobierno de las Indias.

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

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

---

<sup>13</sup> Lanz Cárdenas, Op. Cit. p. 21

los ríos, la formación de islas y los derechos de acceso a ellas. También se incluía la construcción de obras en las riveras, la prohibición de arrojar productos venenosos al agua, la limpieza de las cañerías, y desde luego se hacía mención a la pena por infringir dichas reglas.

Es preciso mencionar que "además de todas aquellas leyes que regían en la península ibérica, durante este período colonial se expidieron diversos ordenamientos como El Fuero Juzgo, El Fuero Viejo de Castilla, El Fuero Real de España, El Código de las Siete Partidas, Las Leyes del Toro, La Ordenanza de 1536 de Don Antonio de Mendoza sobre Medidas de Aguas, el Reglamento sobre Medidas de aguas"<sup>14</sup> etcétera.

Estos últimos ordenamientos fueron de especial importancia, ya que contenían una completa regulación sobre el precioso líquido, y reunió a su vez en forma sistematizada las disposiciones contempladas en la legislación Española en las Leyes de Indias.

Como se ha visto, "las leyes en materia de aguas durante la Época Colonial fueron diversas y nutridas con lo que se demuestra que el agua era un objeto del bien común y sujeta a estricta regulación."<sup>15</sup>

### **I.1.3. EL MEXICO INDEPENDIENTE**

Para comenzar a estudiar los antecedentes del Derecho de aguas, nos remontaremos inicialmente hasta el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, que "justifican las causas de aplicación en el territorio nacional de las

---

<sup>14</sup> *Ibidem* p. 25

<sup>15</sup> Vicens Vives J. *Historia Social y Económica de España y América*, Tomo I Editorial Vicens Bolsillo México, 1974. pp. 50-63.

antiguas leyes, no obstante haber obtenido ya la Independencia del Estado Español",<sup>16</sup> situación que fue considerada como invasión en el aspecto legislativo de la soberanía nacional.

El mencionado Tratado de Córdoba, fue suscrito el 24 de agosto de 1821 entre Don Agustín de Iturbide y Don Juan O'Donohu, que en términos genéricos establecía que en tanto no existiera una Constitución y diversas leyes que la sustentaran, la Junta Provisional Gubernativa seguiría interinamente gobernando, de conformidad con las leyes existentes y en todo lo que no fuera en contra del Plan de Iguala, que señalaba la Independencia de México.

En el México Independiente por razones de soberanía, el agua tuvo una importancia vital dentro de la legislación, ya que en la Constitución de 1824, en el artículo 50 fracción II, se mencionan aspectos relativos a la creación y apertura de canales, sus mejoras y los derechos de los Estados de la Federación que tenían sobre ellos. En la Constitución de 1836, se habla en las fracciones I, II y III del artículo 110 y fracción II del 112 de la propiedad exclusiva de dichos canales, excepto en los casos de utilidad pública debidamente aprobados por el Congreso.

En la Constitución del 12 de febrero de 1857 son de mencionarse el artículo 27 "que consagró la garantía de no ocupación de la propiedad de las personas, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización; el artículo 42 que estableció lo que debía entenderse por territorio nacional, comprendiendo el de las partes integrantes de la Federación

---

<sup>16</sup> Lanz Cárdenas, Op. Cit. p. 32

e islas adyacentes en ambos mares”<sup>17</sup> y en el artículo 72 fracción XXII, faculta al Congreso para que dicte Leyes y Reglamentos sobre Vías Generales de Comunicación Terrestres y Marítimas, las cuales dieron origen a diversas leyes en la materia.

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

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

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

Dentro de las consideraciones penales, en 1871 el Código Penal, “primero en su materia en el país, tipificó como delitos, la ocupación o

---

<sup>17</sup> Ibidem 34

usurpación de las aguas, así como las inundaciones culposas o intencionales, y estableció normas punitivas respecto de los mismos".<sup>18</sup>

El más importante ordenamiento específico sobre esta materia es la Ley sobre Aprovechamientos de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910, antecedente en el que se han basado gran parte de las Leyes que sobre la materia nos rigen todavía. Esta Ley fue reformada en diversas ocasiones para ser cada vez más precisa y sus ordenamientos muchos de los cuales continúan hoy vigentes.

Incluso en el período posrevolucionario, la ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal, sufrió algunos cambios. Para darle al agua y a su uso, el sentido colectivo que dicte el interés social, sin detrimento del privado cuando es legítimo se incluyó en la Constitución de 1917 en el artículo 27. "A partir de esta moderna concepción se tomaron en cuenta los usos sobre irrigación agrícola, la generación de energía eléctrica y demás aspectos relacionados con el bienestar de la población de un país en crecimiento".<sup>19</sup>

## **I.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS EN MEXICO.**

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

---

<sup>18</sup> Ibidem 39

<sup>19</sup> Torrente Mariano, Op. Cit. p. 28.

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

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

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

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



naturales y los daños que en la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad..."

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

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

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

De la transcripción anterior, podemos enumerar circunstancias de verdadera importancia.

A) La propiedad de las aguas comprendidas dentro de los límites de la nación corresponden originariamente a la nación, situación que proporciona a la federación otorgar concesiones.

B) A su vez, restringe la autoridad del Estado mediante el pago de la indemnización, para el efecto de proteger a los ciudadanos.

C) La distribución de los asentamientos humanos, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

D) Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero siempre faculta al Ejecutivo para reglamentar su extracción y aprovechamiento, sin afectar el interés público.

E) El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible.

Nuestra Constitución dispone importantes prescripciones para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, destacando lo estipulado en el párrafo noveno, fracción I, del reiterado artículo 27 y que a la letra reza:

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

La Ley de Aguas Nacionales es Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, que establece los aspectos materiales y formales para adquirir el dominio de las aguas de la nación a su vez la constitución ordena al H. Congreso de la Unión, a desarrollar principios modernos y actualizados de acuerdo a la situación histórica que vive el país para lograr el mejor aprovechamiento de las aguas.

Ahora bien, recordemos que la propiedad originaria de tierras y aguas, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo así la propiedad privada. Es importante destacar que para que el hombre tenga

propiedad privada, la Nación se lo debe permitir, pues es ésta la que creo la figura jurídica para beneficio y satisfacción de las necesidades del hombre. Sobre este particular acertadamente el Lic. Urbano Farías Hernández señala "la realidad es que el artículo 27 Constitucional tiene un sentido y razón de ser muy evidente y que deriva de su texto expreso".<sup>20</sup>

En 1917, a iniciativa de Venustiano Carranza, la Constitución nacionalizó las tierras y las aguas considerando a la propiedad pública como un medio para que la Nación cumpliera su cometido. A partir de este acto político e histórico, se sentaron las bases del México moderno. Desde 1917, en México la propiedad privada ni es un derecho divino ni es un derecho natural inviolable o intocable, sino que es una creación jurídica del hombre y por lo tanto es un derecho derivado o secundario que tiene su fuente y límites dentro de la ley, que es la que lo crea como derecho.

Igualmente menciona Farías, que "de ahí se desprende que es una propiedad privada con función social, tesis del jurista francés León Duguit, que revolucionó el pensamiento jurídico a principios del siglo. Propiedad a la que se le pueden imponer modalidades que dicte el interés público y expropiar por causa de utilidad pública. En esto consiste el principio que se desprende del primer párrafo del artículo 27 Constitucional."<sup>21</sup>

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

---

<sup>20</sup> Farías, Urbano. Derecho Mexicano de Aguas Nacionales, Editorial Porrúa, 1993 pag. 41

<sup>21</sup> Ídem.

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

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

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

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

## **CAPITULO II**

### **LEGISLACION HIDRAULICA**

#### **II.1 EVOLUCION EN MATERIA HIDRAULICA**

##### **II.1.1.LEY SOBRE IRRIGACION EN AGUAS FEDERALES**

##### **II.1.2 LEY FEDERAL DE AGUAS**

##### **II.2 COMISION NACIONAL DEL AGUA COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN LA MATERIA**

###### **II.2.1 ANTECEDENTES**

###### **II.2.2 CREACION DE LA COMISION NACIONAL DEL AGUA**

###### **II.2.3 MARCO JURIDICO**

###### **II.2.4 AMBITO DE COMPETENCIA Y FACULTADES**

##### **II.3 LEY DE AGUAS NACIONALES**

###### **II.3.1 CONSIDERACIONES GENERALES**

###### **II.3.2 EXPOSICION DE MOTIVOS**

###### **II.3.3 FIGURAS DE IMPORTANTE ESTUDIO DENTRO DE LA LEY**

###### **II.4 REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES**

## **II.1 EVOLUCIÓN EN MATERIA HIDRAULICA.**

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

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

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

Acuerdo Relativo a disposiciones reglamentarias sobre aguas de propiedad de la nación. Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1920. Fue dictado por el Presidente Venustiano Carranza, "estuvo entendido

como complemento del Reglamento del 31 de enero de 1991 de la Ley de Aguas en lo relativo a confirmación de derechos para uso de aguas".<sup>22</sup>

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

El decreto reformando el artículo 13 del Reglamento de Aguas vigente para esa fecha que establece la "publicación para el aprovechamiento de aguas de propiedad Nacional, Diario Oficial de la Federación de 1º de septiembre de 1925. Plutarco Elías Calles", <sup>23</sup> Se deroga el artículo 1º del mencionado reglamento, determinando que las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación, serán a costa del solicitante, a lo que se refería era a las publicaciones de solicitudes para aprovechamiento de aguas que antes eran gratuitas y por considerarlo un beneficio de los particulares y un exceso de trabajo para el órgano informativo, se determinó expedir el decreto que facultara a cobrar esa solicitud.

Posteriormente se publica el Decreto que reforma y adiciona el Reglamento de la Ley de Aguas vigente para ese año, en lo relativo a la "forma en que se comprobaran los derechos para el aprovechamiento de aguas de Jurisdicción Federal"<sup>24</sup>, visible en el Diario Oficial de la Federación de 26 de noviembre de 1925. El Presidente Plutarco Elías Calles, rúbrica. Particularmente se reforman los artículos 16 incios II, y 27, 69 y 70 del Reglamento mencionado.

---

<sup>22</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad. Legislación de Aguas en México. Tomo I. Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. Primera Edición. México 1982 .P.579.

<sup>23</sup> Ibidem P. 582 Tomo I.

<sup>24</sup> Ibidem P. 586 Tomo I.



Ley Sobre Irrigación con Aguas Federales, expedida el 9 de enero de 1926. Esta Ley en su artículo 1º mencionaba que, "...de conformidad con el artículo 27 Constitucional, la propiedad agrícola privada y los derechos de los usuarios de agua de jurisdicción federal, quedarán sujetos a las modalidades que la presente ley establece así como para la conservación de ellas y la mejor distribución de las aguas aprovechables",<sup>25</sup>

Desde ese momento, también se creó la Comisión Nacional de Irrigación, que era un Organismo Administrativo dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, cuyas funciones se concretaban a promover y construir obras de irrigación en la República.

Ley de Aguas de Propiedad Nacional, del 6 de agosto de 1929 que derogó la del 14 de diciembre de 1910. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de agosto del mismo año, por el Presidente Provisional Emilio Portes Gil. En los primeros artículos de esta nueva disposición, enuncia cuales son las aguas, cauces, vasos y zonas marítimas de propiedad nacional.

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

Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 24 de marzo de 1936 (D.O.F. abril 21, 1936). El artículo 178 de este Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, dispuso que "El Departamento

---

<sup>25</sup> Ibidem p. 81 tomo II

Agrario comunicara a la Secretaría las resoluciones que dicte sobre las modificaciones o reducciones de aprovechamientos que haga en cumplimiento de las Leyes Agrarias y se regirán por las disposiciones de la materia". El artículo 120 señaló los representantes de los grupos de usuarios que formarán las Juntas de Aguas; y el 228 y siguientes, los requisitos para que funcionaran las Sociedades de Usuarios.

El 2 de octubre de 1945, se expidió la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de julio de 1946, por el Presidente Manuel Avila Camacho y no entró en vigor por no haberse expedido su Reglamento como lo dispuso su artículo 9º Transitorio: " Esta Ley comenzará a regir treinta días después de publicado el Reglamento en el "Diario Oficial" de la Federación".<sup>26</sup>

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

---

<sup>26</sup> Ibidem p. 257, tomo II

Secretaría de Agricultura (arts. 31, 36 y 38), con la cooperación de la de Recursos Hidráulicos. Las extensiones máximas de la pequeña propiedad se observaron más rigurosamente (arts. 20 y 21) y las ejidales pudieron realocalizarse (art. 26). Se supone que los artículos 26 y 27 que destinaban el excedente de tierras en estos distritos de riego a la colonización, se interpretaron en el sentido de que se destinarían a nuevos Centros de Población Agrícola Ejidal.

El 30 de diciembre de 1947, se dictó la ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional en materia de aguas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1948, por el Presidente Miguel Alemán.

El 15 de diciembre de 1956, se expidió la Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre del mismo año, por el Presidente Adolfo Ruíz Cortínez.

Con fecha diciembre 29 de 1956, apareció la Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional en materia de aguas del subsuelo.

El 30 de diciembre de 1957 se publicó el Reglamento de la Ley Reglamentaria del párrafo Quinto del artículo 27 Constitucional, en materia de aguas del subsuelo.

La Ley de Secretarías de Estado del 23 de diciembre de 1958, en su artículo 12 facultó a la Secretaría de Recursos Hidráulicos (que substituyó a la antigua Comisión Nacional de Irrigación desde el 31 de diciembre de 1946) a intervenir con la coordinación de la Secretaría de

Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios, en todo lo relativo a trabajos de hidrología de cuencas, cauces, alvéolos de aguas nacionales, conservación de corrientes, lagos, lagunas, cuencas alimentadoras y obras de corrección torrencial, así como la organización de manejo de los sistemas nacionales de riego.

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

Gran parte de la Legislación anteriormente citada quedó derogada por la Ley Federal de Aguas del 30 de diciembre de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972, concretamente, por el artículo Cuarto Transitorio quedaron derogadas "...la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 30 de agosto de 1934; la Ley de Riegos de 30 de diciembre de 1946; la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria, de 30 de diciembre de 1947; la Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios, de 15 de diciembre de 1956; la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, de 29 de diciembre de 1956 y se derogan las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley".<sup>27</sup>

Los artículos 5º y 6º de la Ley de Aguas de 1971, definieron cuales son las aguas Propiedad del Estado; el art. 1º, estableció la prelación en el uso de las aguas señalando sucesivamente los servicios domésticos, públicos urbanos, abrevaderos de ganado, de riego agrícola, ejidales y comunales, de propiedad privada y al último, los industriales; el art. 56 dispuso que "nadie

---

<sup>27</sup> Ibidem p. 433 tomo II

podrá tener derecho al servicio de riego en uno o más nuevos distritos, si ya es propietario o poseedor de 20 o más hectáreas de riego, en cualquier lugar de la república", precepto que sentó un serio precedente para la realización del artículo 1º, anteriormente citado en cuanto busca una mejor distribución del recurso agua.

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

El 3 de septiembre de 1975, se expidió el Reglamento del artículo 124 de la Ley Federal de Aguas de 1971, fecha a partir de la cual sólo se tramitarán concesiones de aguas para riego sobre extensiones que no excedan de 20 hectáreas.

De esta manera, hemos tratado de mencionar la legislación y reglamentación más importante y de trascendencia en la evolución en materia hidráulica que ha tenido nuestro país a lo largo de no muchos años, pero como se puede apreciar, esta ha sido muy variada, en algunos casos concreta y en otros muy perfectible, pero que es un antecedente de vital importancia en el desarrollo del derecho de aguas.

#### **II.1.1. LEY SOBRE IRRIGACION EN AGUAS FEDERALES (1926)**

No obstante que el Constituyente de 1917, plasmó en el artículo 27 de nuestra Carta Magna los principios sobre los cuales descansaría la forma en que los particulares accederían al uso, explotación o aprovechamiento

del agua, fue hasta 1926 cuando el entonces Presidente Plutarco Elías Calles, promulgó la primera ley que desarrollaba los preceptos constitucionales sobre aguas de jurisdicción federal.

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

En el artículo 3 de esta Ley se establecía lo siguiente: "Para promover y construir obras de irrigación en la República, se denominará "Comisión Nacional de Irrigación". La mencionada Comisión dependerá de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y constará de tres miembros nombrados por el Presidente de la República, por conducto de la propia Secretaría"<sup>28</sup>, así pues, quedó facultada para estudiar las posibilidades de irrigación del país y seleccionar, para su ejecución las obras que reportaran mayor beneficio, tanto financiero como intereses generales de la Nación.

Amen de lo anterior, formulaba proyectos determinando las zonas a irrigarse, las propiedades que en ella quedaban comprendidas, la formulación de presupuestos, entre otros, como se observa, la Comisión Nacional de Irrigación, representó un parte aguas en la administración de las

---

<sup>28</sup> Ibidem p. 81 tomo II

aguas de jurisdicción federal. fue lo que hoy en día es la Comisión Nacional del Agua, autoridad rectora en materia de aguas nacionales.

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

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

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

## **II.2. LEY FEDERAL DE AGUAS.**

La Constitución de 1917 es el antecedente moderno en que se fundamenta la legislación hidráulica actual. La primera Ley derivada de ella fue la Ley de Irrigación con Aguas Federales de 1926, Ley que contempló la creación de la Comisión Nacional de Irrigación. A partir de entonces se expidieron diversas Leyes y Reglamentos que se unificaron en 1972 en la Ley Federal de Aguas.

La Ley Federal de Aguas, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de enero de 1972 y en vigor desde el 26 del mismo mes y año

“abrogó la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934, la Ley de Riesgos de 1946, la Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios de 1956 y la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en materia de Aguas del Subsuelo”<sup>29</sup> recogiendo y renovando el contenido de los cuerpos legislativos y unificándolos con el objeto de propiciar su aplicación en forma efectiva y más acorde con las exigencias del México de ese tiempo.

La naturaleza cambiante de las necesidades de la población y la continua evolución de los factores tecnológicos, económicos, sociales y políticos que intervienen en el aprovechamiento del agua, provocaron que se agudizaran los problemas de escases y contaminación. Ello dió lugar a la aparición de situaciones no previstas por la Legislación o bien a la necesidad de imponer un mayor dinamismo a los instrumentos de regulación y control.

La Ley Federal de Aguas contemplaba entre otros muchos aspectos los siguientes:

- Regular racionalmente el aprovechamiento del agua.
- Asegurar su desarrollo económico y social más justo.
- Formas diversas de utilización.
- Supedita la función de la propiedad privada a una función de tipo social, sin desconocer los derechos de los particulares.
- Propicia la producción agropecuaria.

En 1978 se formó un grupo de especialistas de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con la finalidad de revisar la Ley Federal de Aguas y a partir de entonces se elaboraron diversos proyectos de adecuación. En mayo de 1985 se intensificó dicho proceso y se integró un proyecto de reformas a la Ley Federal de Aguas, en el que participaron las diversas áreas de la Secretaría que aplicaban la Ley. Con el dictamen y ajustes realizados por la

---

<sup>29</sup> Ibidem Tomo I P. 63



Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, el Ejecutivo Federal envió el proyecto de reformas al H. Congreso de la Unión en noviembre de 1985. En el Diario Oficial de la Federación, el 13 de enero de 1986, se publicó el Decreto que reforma y adiciona la citada Ley.

La política hidráulica contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, entraña equilibrar los esfuerzos orientados a satisfacer la demanda mediante la construcción de nueva infraestructura, con los que se realizan para disminuir el consumo al inducir un uso más eficiente del agua y de las obras de Infraestructura Hidráulica ya existentes.

Las reformas y adiciones a la Ley Federal de Aguas tuvieron como objetivo actualizar y adecuar los instrumentos jurídicos con que cuenta la Federación, a las necesidades actuales de una administración eficiente del agua; aumentar la participación de los usuarios en los costos de su aprovechamiento y conservación; resolver los conflictos que se generen por la asignación de los recursos disponibles, y solucionar los problemas que enfrente el aprovechamiento del agua y la preservación de su calidad, con el propósito de lograr la distribución justa del recurso y de los beneficios de su uso.

## **II.2 COMISION NACIONAL DEL AGUA, COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN LA MATERIA.**

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracciones XVII y XXIX, párrafo segundo, faculta al Congreso de la Unión, para legislar en materia de aguas, igualmente es una disposición legal emanada del Congreso Constituyente, que forma parte de la Ley fundamental del país y como tal, es producto del poder legislativo.

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

Art. 73.- "El Congreso tiene facultad:

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

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

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

La Ley de Aguas Nacionales menciona en sus artículos 4º, 5º y 6º lo siguiente:

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

Art. 5o.- "Para el cumplimiento y aplicación de esta Ley, el Ejecutivo Federal promoverá la coordinación de acciones con los Gobiernos de

las entidades federativas y de los municipios, sin afectar sus facultades en la materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones. Asimismo fomentará la participación de los usuarios y de los particulares en la realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos".

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

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

II.- Reglamentar el control de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, así como de las aguas superficiales, en los términos del Título Quinto de la presente Ley;

III.- Establecer distritos de riego cuando implique expropiación por causa de utilidad pública;

IV.- Expedir por causas de utilidad pública los decretos de expropiación, de ocupación temporal, total o parcial de los bienes, o la limitación de los derechos de dominio; y

V.- Las demás atribuciones que señala la Ley."<sup>30</sup>

La Comisión Nacional del Agua, se formó como un Organismo Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de enero de 1989; posteriormente mediante Decreto que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, la Comisión, forma parte de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

---

<sup>30</sup> Ley de Aguas Nacionales. Comisión Nacional del Agua. 1994, México, D.F., P. 15

## **II.2.1 ANTECEDENTES.**

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

El primer antecedente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería se encuentra en el decreto del 2 de diciembre de 1842, que creó la Dirección General de Industria dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, encargándosele las funciones de fomento agropecuario y en 1846, le agregó la de Colonización.

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

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

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

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

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, le da el nombre de Secretaría de Agricultura y Ganadería, misma que aparece en la Ley del 23 de diciembre de 1958, y las funciones relativas a la colonización y terrenos nacionales pasaron al Departamento de

Asuntos Agrarios y Colonización, establecido en el Diario Oficial del 22 de Enero de 1963.

El antecedente orgánico de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, data de 1921, al crearse la Dirección de Irrigación, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, asignándole las funciones relativas a la organización, estudio, proyectos de irrigación, construcción y obras de riego, así como el servicio de uso y aprovechamiento de agua.

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

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

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

En fechas posteriores, con apoyo en el artículo 10 de la citada Ley, mediante acuerdos y decretos presidenciales las Direcciones de Agua, y de Obras Hidráulicas que dependían respectivamente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, y de Comunicaciones y de Obras Públicas cuyas funciones y facultades se encuentran enumeradas en el artículo 12 de la Ley de

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

Las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se encuentran contempladas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>31</sup>

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

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

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dentro de los artículos que merecen ser mencionados por el caso que estamos estudiando son el 32 Bis que incorpora la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

---

<sup>31</sup> Diario Oficial de la Federación del 29 de octubre de 1993

Esta circunstancia se menciona en base a que de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos dependía, como Organismo Desconcentrado la Comisión Nacional del Agua, situación que ahora corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y atendiendo a lo dictado por el artículo OCTAVO Transitorio "Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición respecto de las secretarías cuyas funciones se reforman por virtud de este Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que respectivamente absorben tales funciones".<sup>32</sup>

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

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

La Comisión Nacional del Agua no es del todo una nueva Institución, se ha construido sobre los cimientos de una tradición de más de sesenta años.

Estas declaraciones complementan la definición formal de la Comisión Nacional del Agua, contenida en el Decreto Presidencial que lo creó.

---

<sup>32</sup> Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre 1994.

## **II.2.2 CREACION DE LA COMISION NACIONAL DEL AGUA.**

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

**"Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos".<sup>33</sup>**

**CARLOS SALINAS DE GORTARI**, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 17 y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

### **CONSIDERANDO**

Que el desarrollo sostenido y estable del país y la satisfacción de las necesidades originadas por el progresivo aumento demográfico, requieren cada vez más avanzar tanto en la recuperación económica y la estabilidad como en el mejoramiento productivo del bienestar popular y en ambos resulta relevante desarrollar la infraestructura hidráulica del país y procurar la distribución adecuada de las aguas nacionales, en sus diversos usos.

Que la distribución adecuada del agua significa, por una parte, que su uso sea eficiente y equitativo, con objeto de atender las necesidades sociales, económicas y ecológicas de las generaciones actuales y futuras; por otra, que los miembros de la sociedad contribuyan a pagar el costo de los servicios en la proporción en que resulten beneficiados.

---

<sup>33</sup> Diario Oficial de la Federación 16 de enero de 1989.



Estos propósitos podrán lograrse si la administración integral del recurso y el cuidado de la conservación de su calidad, se concentran en un órgano administrativo, que además tengan a su cargo las actividades para planear, construir, operar y conservar las obras hidráulicas, y realizar las acciones que se requiera en cada cuenca hidrológica.

Que dada la trascendencia de tales medidas, la necesidad de autonomía técnica de la autoridad del agua y atento a nuestro actual marco legal, resulta conveniente crear, dentro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, un Organismo Administrativo Desconcentrado que se denominará Comisión Nacional del Agua.

Que para lograr la administración integral en Materia de Aguas, entre otras medidas, se requiere que la actual Comisión de Aguas del Valle de México y Lago de Texcoco deje de ser un Organismo Administrativo Desconcentrado para convertirse en una Unidad Administrativa adscrita a la Comisión Nacional del Agua para continuar realizando con tal carácter, las atribuciones que actualmente tiene; he tenido a bien expedir el siguiente:

## **DECRETO**

Artículo 1º La Comisión Nacional del Agua tendrá a su cargo:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**RELATIVAS.**

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

**ARTICULO SEGUNDO.-** Se reforma el Artículo 2º del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para suprimir las referencias a la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica y a la Comisión de Aguas del Valle de México y Lago de Texcoco. Se deroga la fracción I del Artículo 38 y, en lo conducente las demás disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en lo que se opongan al presente ordenamiento. Igualmente quedan derogadas las demás disposiciones que se opongan a dispuesto en este decreto.

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

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

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

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

III.- La Dirección General de Irrigación y Drenaje;

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

V.- Las Unidades administrativas del servicio meteorológico nacional;

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

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

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

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

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

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

La Comisión de Aguas del Valle de México y Lago de Texcoco, que por virtud de este decreto deja de ser Organismo Desconcentrado, pasará a ser Unidad Administrativa, con la denominación de Gerencia de Aguas del Valle de México, adscrita a la Comisión Nacional del Agua.

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

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

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

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

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

Con el paso del tiempo, la Comisión Nacional del Agua, ha reorganizado sus Unidades Administrativas, esto con el fin de proporcionar a los ciudadanos mexicanos una mayor prontitud y celeridad en el trámite de sus solicitudes, así como el mayor aseguramiento del vital recurso.

### **II.2.3. MARCO JURIDICO**

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

Los ordenamientos legales que rigen la administración del agua en nuestro país se fundamentan en el artículo 27, párrafo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; siendo los principales la Ley de Aguas Nacionales; el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; la Ley Federal de Reforma Agraria; la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Derechos en materia de aguas.

El Decreto de creación de la Comisión Nacional del Agua y el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), confieren la autoridad a dicha institución para la conservación, distribución y administración de las aguas nacionales.

La legislación en materia de aguas, contempla desde el punto de vista jurídico, a un nivel general, todas las formas de utilización; confiere una función social al uso de la nación, regula en forma pormenorizada los usos colectivos del agua; sanciona los acaparamientos de aguas; se interrelaciona y



coordina con la tenencia de la tierra al vincularse en su articulado con el contenido de la Reforma Agraria; sujeta al orden público las preferencias sobre la utilización de aguas; declara de propiedad nacional las aguas subterráneas y residuales; regula la prevención sobre la contaminación de los recursos hidráulicos; regula la explotación de las aguas salobres y salinas y contiene normas específicas sobre reservas de aguas y su aprovechamiento para la energía eléctrica.

#### **II.2.4. AMBITO DE COMPETENCIA Y FACULTADES**

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

Artículo 1º.- "La presente ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Aguas Nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable"<sup>34</sup>.

El desarrollo integral sustentable, es un concepto que ahora retoma el Reglamento Interior de la SEMARNAP.

Artículo 2º.- "Las disposiciones de esta Ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la presente ley señala"<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Ley de Aguas Nacionales. Comisión Nacional del Agua. Junio 1994, México, D.F., P. 11.

<sup>35</sup> Idem

Los bienes nacionales a cargo de la Comisión, se encuentran contemplados en el artículo 113 de la Ley de Aguas Nacionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

VII.- Los demás que le confieran a la Comisión las disposiciones legales, o les señale el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.”<sup>36</sup>

La doctrina considera que el órgano desconcentrado tiene las siguientes características:

•Se da dentro de la organización administrativa centralizada, en el caso que nos ocupa, la Comisión Nacional del Agua es órgano desconcentrado de la SEMARNAP.

•Por lo anterior, depende directamente del secretario del ramo, “sin que haya entre el secretario y el personal destinado al desconcentrado, funcionario intermediario alguno”<sup>37</sup>.

•El órgano desconcentrado no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propios, pues comparte los del Estado, tiene mayor similitud con un organismo descentralizado que con las unidades u órganos de administración central. “Los fondos económicos que se utilizan para el desempeño de sus funciones, no aparecen como un patrimonio propio, sino como sumas que el “Presupuesto de Egresos de la Federación”, se le asignan al subórgano Secretaría de Estado en el cual se crea el desconcentrado”<sup>38</sup>

•No tiene autonomía orgánica, pues siempre estará sujeto a la decisión directa e inmediata del secretario del ramo que lo haya creado, la autonomía orgánica se identifica de hecho con la personalidad.

•Tiene autonomía técnica, para resolver el problema determinado, para lo cual fue creado, y constituye su finalidad.

---

<sup>36</sup> Idem

<sup>37</sup> Gutierrez y Gonzalez, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición México, 1993.

<sup>38</sup> Idem

### II.3. LEY DE AGUAS NACIONALES

El derecho evoluciona conforme a los requerimientos de una sociedad mutable, que necesita ser protegida para alcanzar su desarrollo y evolución hacia mejores condiciones de vida.

El agua es un recurso indispensable para la subsistencia del ser humano, y ha sido considerada desde épocas primitivas como elemento fundamental de su existencia, por lo que dado el gran valor que se le ha atribuído, desde tiempos antiguos se efectuó su regulación con incipientes reglas que se han encontrado.

La Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 1º de diciembre de 1992 y en vigor a partir del día 2 del mismo mes y año, es reglamentaria de los párrafos Quinto y Sexto del 27 Constitucional y por tal motivo mantiene y ratifica sus principios.

El objeto de esta Ley, es el de "regular y administrar en todo el Territorio Nacional, las aguas que considera como tales el artículo 27 de la Constitución, en un marco que se define el papel del Estado y que corresponsabiliza a todos los usuarios"<sup>39</sup>.

Los cambios jurídicos e institucionales que se han dado en México, en materia de administración del agua, son reflejo de una preocupación que comparten la mayor parte de los países industrializados y muchos países en desarrollo que confrontan situaciones similares a las que ocurren en nuestro país. Las reformas al marco jurídico mexicano en materia de aguas consideraron las experiencias y tendencias mostradas en los cambios legislativos que se han dado en los últimos años.

---

<sup>39</sup> Aguilar, Enrique. Sistema LAN. Análisis temático de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento. Comisión Nacional del Agua. 1994. P. 5

El marco jurídico nacional para la administración del agua tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además de lo dispuesto en el artículo 27 Constitucional sobre la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, la propia Carta Magna señala, así mismo, la forma en que los particulares o las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas pueden acceder a su explotación, uso o aprovechamiento mediante concesiones otorgadas por el Estado.

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

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

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

Otro de los aspectos relevantes que contiene este ordenamiento jurídico, es que guarda absoluta congruencia con nuestro sistema federal y la autonomía de los Estados y Municipios prescrita por la Constitución, al regular únicamente lo relativo a la entrega de agua en bloque a los centros de población.

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

Podemos afirmar que acorde al pensamiento de Farías, el "Derecho Mexicano de Aguas Nacionales, surge propiamente de los principios contenidos en el artículo 27 de la Constitución de 1917, desde un principio fue un derecho de vanguardia..."<sup>40</sup>, situación que conserva este instrumento legal, igualmente es importante señalar que, "la misma es congruente con principios de derecho internacional que todos los países tienen en cuenta para lograr una mayor convivencia e integración"<sup>41</sup>, ya que recoge no solamente las tendencias actuales de la modernización hidráulica sino además, las ricas experiencias de nuestras legislaciones anteriores, así como también las derivadas del estudio del derecho comparado dirigidas a fomentar una nueva cultura del agua.

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

Con base en estos principios, concibe el agua como recurso que se renueva a través de un ciclo hidrológico, el cual es modificado por la actividad del ser humano y regular las aguas superficiales y las del subsuelo, implicándolas además en su conjunto en cuanto a su cantidad y calidad, con el

---

<sup>40</sup> Farías, Urbano. Derecho Mexicano de Aguas Nacionales.- Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, 1993, México. P 28

<sup>41</sup> Ibidem P. 31

propósito de lograr que su distribución y extracción se ajusta a su desarrollo integral sustentable.

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

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

Su objeto es el de regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

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

Farfán indica que, "al regular todas las aguas nacionales continentales y no hacer distinción, se aplica a las aguas claras, a las negras o residuales, a las minerales a las termales, a las medicinales a las salobres y en general a todas las aguas cualquiera que sea su composición".<sup>42</sup>

En el glosario se incluyen diversos términos que por su reiterada mención se conceptúan en él, entre los que se encuentran los relativos a aguas nacionales, acuífero, cauce de una corriente, cuenca hidrológica, la Comisión, normas, persona física o moral, ribera o zona federal, sistema de agua potable y alcantarillado, uso consuntivo, uso doméstico, vaso de lago, laguna o estero y zona de protección. En el propio glosario se señala que se entenderá por Comisión, a la Comisión Nacional del Agua, Organo

---

<sup>42</sup> Ibidem P. 60

Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

### **III.3.1. CONSIDERACIONES GENERALES**

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Aguas Nacionales, en cuyo contexto normativo se da nacimiento a una nueva cultura del agua, reafirma que todos los mexicanos debemos participar y reconocer el valor real del recurso, y hacer un uso responsable de éste en beneficio de la sociedad, tarea que es la resultante del conjunto de acciones instrumentadas para la Comisión Nacional del Agua, y alentando las conductas que estimulan su empleo racional. Por lo que, la sociedad en su conjunto, tiene la oportunidad de definir lo que desea y lo que esta dispuesta a pagar por ello, al ser informada de manera pormenorizada sobre las políticas que han de aplicarse, los problemas del agua y sus orígenes, la manera en como estos influyen en cada aspecto de la vida individual y colectiva y las perspectivas de solución disponibles; todo ello a la luz de la propia ley.

### **III.3.2. EXPOSICION DE MOTIVOS**

El martes 10 de noviembre de 1992, en la Cámara de Diputados, se hizo la primera lectura de la iniciativa de Ley de Aguas Nacionales.

El jueves 12 de noviembre del mismo mes y año, en dicho recinto, se hizo la dispensa de la segunda lectura de la iniciativa de ley, procediéndose a su discusión, concluyéndose que por votación se encontraba suficientemente discutida en lo general, reservándose para su discusión en lo particular a diferentes partidos ciertos artículos.



En sesión celebrada el día 18 de noviembre de 1992, en la H. Cámara de Senadores, se efectuó la primera lectura de la iniciativa de Ley de Aguas Nacionales.

En sesión celebrada el 24 de noviembre en la H. Cámara de Senadores, se dispensó la segunda lectura de la iniciativa de Ley de Aguas Nacionales y se consideró suficientemente discutido en lo general el proyecto, reservándose el mismo para su votación nominal conjunta en lo general y en lo particular, aprobándose en lo general y en lo particular por 47 votos en pro y 1 en contra.<sup>43</sup>

A continuación enunciamos que el nacimiento de la ley se plasma en la exposición de motivos que consideramos oportuno transcribir:

**CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNION,  
PRESENTES.**

Al atender las necesidades inmediatas sin perder de vista el bienestar de las próximas generaciones, la sociedad mexicana enfrenta hoy el reto del agua, recurso vital y motor del desarrollo sostenido de nuestro país.

Los ciudadanos viven y perciben el problema del agua como uno de los más importantes del país. En las ciudades, especialmente en las colonias populares, el servicio adecuado de agua potable y de alcantarillado es una demanda de las familias que con mayor frecuencia he percibido durante las giras que realizo por nuestro territorio. Lo mismo sucede en el campo, donde, en más de la mitad de las zonas rurales, la demanda no es tanto por la tierra, sino por el agua suficiente.

Existe consenso en que los actuales patrones de uso y consumo del vital líquido no son aceptables, generan derroche y propician severas situaciones de escasez y contaminación en buena parte de nuestro territorio. Se reconoce también que su aprovechamiento no ha beneficiado a todos nuestros compatriotas por igual. La solución a estos problemas y la eliminación de estas desigualdades

---

<sup>43</sup> Documentación obtenida, a través del Centro Nacional de Consulta Jurídica del Agua. "Lic. José Saenz Arroyo". Comisión Nacional del Agua.

constituyen uno de los mayores reclamos de la sociedad; por ello, el Ejecutivo Federal a mi cargo les ha otorgado la más alta prioridad.

Estamos conscientes que si no actuamos con oportunidad y decisión, la escasez de este líquido se convertirá, no sólo en freno al progreso, sino en amenaza a la salud e incluso a la sobrevivencia de algunas poblaciones. El descuido en el uso del agua y en la preservación de su calidad limita las perspectivas de bienestar de las futuras generaciones de mexicanos, por lo que es tarea impostergable y estratégica dar a este recurso un nuevo enfoque económico y tecnológico para su adecuado aprovechamiento y uso racional.

Desde el inicio de mi mandato, me comprometí a instrumentar una política del agua sustentada en la movilización de la sociedad y en el establecimiento de una nueva cultura en la que todos, con el apoyo adecuado de nuestras instituciones, reconociéramos el valor real de este recurso y la responsabilidad que compartimos de garantizar su uso eficiente y la conservación de su calidad.

Junto con ello, hemos puesto en marcha distintos programas de alcance nacional para:

- Dotar de agua a todas las comunidades, grandes y pequeñas, especialmente a los núcleos de población de las colonias populares, donde el déficit en los servicios se concentra en mayor medida.
- Hacer llegar el agua al campo y apoyar con ello su modernización, factor clave en los preparativos que emprendemos como sociedad para enfrentar con éxito los retos actuales y futuros.
- Limpiar nuestros ríos y cuidar los acuíferos, confirmando así nuestro firme propósito de caminar en el progreso, con el compromiso moral de proteger el medio ambiente que habremos de heredar a nuestros hijos.
- Lograr, en suma, el control benéfico del agua, donde falta o donde ocurra en exceso.

El nacimiento de una nueva cultura del agua, dentro de la cual todos hagamos un uso responsable del recurso, nos conduce a definir el papel del Estado en su tarea de salvaguarda y administrador del patrimonio nacional. En este sentido, recogimos también los planteamientos de nuestros compatriotas, quienes nos demandaron la presencia de una verdadera autoridad en la materia para canalizar y resolver sin burocratismos los distintos conflictos que se generan alrededor de la asignación, uso o aprovechamiento del líquido. Con este

propósito, en enero de 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua, como única autoridad federal en la materia.

Hemos iniciado así la instrumentación de la nueva política del agua. Su permanencia y continuidad es ahora nuestra mayor preocupación; de no hacerlo, nuestras perspectivas como Nación se verán fuertemente limitadas. Con esta finalidad, sometemos a la consideración de es H. Congreso de la Unión un nuevo marco jurídico para la administración de las aguas propiedad de la Nación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la propiedad originaria de la Nación sobre las aguas. Para conciliar el interés público con el privado, prevé igualmente que el uso y aprovechamiento del recurso, en beneficio de los particulares, se realice mediante concesión otorgada por el Estado.

En este aspecto, los constituyentes se adelantaron a su época y nos colocaron a la vanguardia de un movimiento que hoy en día se empieza a generalizar en la mayor parte de los países del mundo, independientemente de su sistema de gobierno y de sus ideologías, al establecer una regulación de interés público para manejar las aguas nacionales.

El artículo 27 constitucional señala cuales aguas son de propiedad nacional y, al mismo tiempo, precisa el propósito de tal decisión al señalar que se busca "regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".

El artículo 28 constitucional, por su parte, complementa los principios expuestos anteriormente al señalar que el Estado, en casos de interés general, podrá concesionar los bienes nacionales con las modalidades y condiciones que fijen las leyes para asegurar la utilización social de los bienes o la debida eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios.

Estos altos principios, que dan sustento al liberalismo social, nos han permitido, a lo largo del presente siglo, diseñar leyes e instituciones para la administración del agua acordes con las demandas que en cada momento ha impuesto nuestro desarrollo. Con la Ley sobre Irrigación, promulgada en 1926, y la consecuente creación de la Comisión Nacional de Irrigación, se inició el esfuerzo sistemático de los mexicanos para utilizar el recurso hidráulico en la consecución de nuestros grandes objetivos.

Posteriormente se aprobaron distintas leyes en la materia que involuntariamente dispersaron la acción del Estado en relación con la administración de las aguas nacionales. Por ello, en un esfuerzo de unificación y de síntesis, se promulgó la Ley Federal de Aguas de 1972, para incorporar en un solo ordenamiento jurídico lo relacionado con el recurso hidráulico. Sin embargo, a veinte años de distancia, esta ley, que se adelantó a su tiempo, carece hoy de las disposiciones necesarias para responder cabalmente a una nueva gama de retos asociados al uso del agua.

La ley vigente, aun cuando ha sido reformada varias veces, ya no concuerda plenamente con el esfuerzo de modernización de la legislación mexicana, específicamente, con el realizado en materia de planeación, administración pública, bienes nacionales, salud, equilibrio ecológico, pesca y, principalmente, con las recientes reformas al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria, que tienen por objetivo revitalizar y llevar mayor libertad y justicia al campo.

Lo anterior sería suficiente para fundamentar el proyecto de una nueva legislación de aguas. Sin embargo, lo justifican también los cambios profundos que ocurren en todos los órdenes en el mundo y en México, los cuales obligan a modernizar las leyes e instituciones para enfrentar los retos que se nos presentan en el umbral del siglo XXI, dentro de una dinámica social más amplia, compleja y rica, de una sociedad cada vez más participativa, consciente de los límites de nuestros recursos hidráulicos y de su necesario cuidado, así como del papel fundamental del agua en el bienestar social, en el apoyo a la producción y en el desarrollo regional.

El nuevo proyecto jurídico reconoce, en su origen, un mosaico hidrológico variado y complejo donde se superponen, no siempre en forma ordenada, las grandes variaciones que presenta la distribución espacial y temporal del agua y los patrones de crecimiento demográfico y de la actividad económica.

Ocurre así que más de la mitad del territorio, localizado en el norte y el altiplano dispone del 19 por ciento del escurrimiento medio anual, pero comprende dos tercios de la población nacional, el 70 por ciento de la actividad industrial y el 40 por ciento de las tierras de temporal. Mientras que en el Sureste, que abarca menos de la cuarta parte de la superficie, escurre el 67 por ciento del total nacional, habita el 24 por ciento de la población y la industria es muy incipiente.

Se observa también que en altitudes superiores a los 2 mil metros sobre el nivel del mar se asienta más de la cuarta parte de la población y se dispone sólo del 4 por ciento del escurrimiento. En contraste, debajo de los 500 metros de altitud se concentra el 50 por ciento del escurrimiento para una población similar.

La mayoría de los principales centros urbanos se ubica en las regiones que cuentan con las menores disponibilidades de agua del país. De este modo, el líquido se transporta a costos elevados y crecientes, desde sitios cada vez más distantes. La industria, que llega a utilizar grandes cantidades de agua, se concentra en donde el agua escasea. Una vez realizado el gasto de dotar del vital líquido a los grandes centros de consumo, las aguas ya utilizadas son desalojadas también con grandes costos.

En el campo, el problema del agua presenta aspectos igualmente preocupantes. Las zonas áridas y semiáridas, donde se concentra más de la mitad de los suelos aptos para la agricultura, disponen de menos del diez por ciento del total del agua del país. En este sector se presenta además un considerable desperdicio del líquido ocasionado por el empleo de sistemas de riego de bajo rendimiento, con pérdidas en la conducción del agua e ineficiencias en el bombeo.

En las zonas sobrepobladas del altiplano central, los escurrimientos y acuíferos ya son insuficientes para sostener las altas tasas de crecimiento de la actividad económica. La excesiva sobreexplotación de los acuíferos, las transferencias de agua hacia cuencas vecinas, la creciente contaminación del recurso, y la intensa y conflictiva competencia entre los usuarios del mismo, son aspectos que prevalecen principalmente en las cuencas del Valle de México, Lerma, Balsas, San Juan, Pánuco, Nazas, Fuerte, Coahuayana y Bravo.

Hoy existe un mayor número de usuarios que demandan más agua y con la calidad adecuada. El agua es fácilmente vulnerable. Su contaminación y el daño ecológico resultante, hacen que las descargas de aguas residuales se conviertan en serias amenazas para la salud del hombre y para la adecuada preservación de los ecosistemas. El desequilibrio ecológico puede ocasionar daños irreversibles a la sociedad, a la naturaleza y a los recursos susceptibles de apropiación, y poner en riesgo el presente y el futuro de los mexicanos.

En el concierto internacional, aun en naciones más favorecidas que la nuestra en cuanto a la abundancia de sus recursos hidráulicos, se observa una preocupación cada vez mayor por los problemas asociados a la administración y cuidado del agua, así como por la instrumentación de leyes e instituciones que permitan su correcta custodia y regulación.

Muchas naciones toman conciencia por primera vez de los problemas del agua; pero en la mayoría de ellas, estos problemas se han constituido en su mayor preocupación: escasez; contaminación; carestía en el suministro; uso indiscriminado del recurso; explotación inmoderada de mantos acuíferos; incongruencia entre las políticas de uso del suelo y la política del agua; desarticulación de soberanías que se imponen sobre una misma cuenca

hidrológica; conflictos entre autoridades; desertificación por deforestación immoderada ; falta de control en los vertidos de aguas contaminantes o falta de tratamiento de estos vertidos; deterioro de la infraestructura de suministro de agua y alcantarillado; ausencia de infraestructura de suministro, con su consecuente riesgo para la calidad del agua potable y la salud pública; todo ello, en detrimento de la buena administración del vital líquido y del bienestar de las sociedades a las que se sirve.

Estos son sólo algunos de los problemas que enfrentan las naciones del mundo en su relación con el agua. México no es ajeno a ellos y comparte con los demás países su experiencia en la búsqueda de soluciones jurídicas e institucionales que permitan el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, en un marco que abra las puertas del progreso sin poner en peligro el equilibrio de los ecosistemas.

Dentro de las medidas principales que se han implantado para corregir la problemática del agua y dar continuidad a los mecanismos o sistemas que han demostrado eficiencia en materia hidráulica, y en cumplimiento de lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el Gobierno Federal ha emprendido acciones para que el precio promedio del agua refleje su verdadero valor y costo social, buscando que paguen más quienes más la usan, para así racionalizar la demanda del agua, aumentar los ingresos de los organismos encargados de su administración, elevar la eficiencia en el uso de la infraestructura hidráulica, propiciar cambios en los patrones tecnológicos predominantes y servir de apoyo a la política de redistribución del ingreso.

La recaudación de derechos federales por el uso y aprovechamiento de aguas aumentó en sólo tres años, de cien mil millones de pesos a un billón cuatrocientos mil millones de pesos, y se incrementará a más de dos billones durante el presente año. Estos recursos han permitido abrir nuevas tierras al riego, rehabilitar y mejorar otras, dar continuidad al abastecimiento de agua a centros de población e iniciar nuevos programas, tan importantes como el de Agua Limpia, con el cual se busca preservar la salud de la población contra la propagación de enfermedades que en otros lugares han creado situaciones de emergencia difíciles de controlar.

En forma concentrada con los productos rurales, se ha avanzado en dos aspectos. Por un lado, se ha podido incrementar la capacidad financiera de los distritos de riego, con lo que se reduce el subsidio federal, se ejecutan adecuadamente los programas de conservación y se dispone de mayores recursos para atender nuevas necesidades de infraestructura. Por otro lado, se avanza con éxito en el propósito de que sean los propios usuarios quienes se hagan cargo de la administración de los distritos de riego, en condiciones que

permitan su funcionamiento financieramente autónomo y administrativamente independiente.

Se han abierto nuevas formas de participación en el manejo y administración de las aguas dentro de las cuencas hidrológicas, como en el caso de la Cuenca Lerma-Chapala. Asimismo, se han propiciado la apertura de esquemas para la participación de la inversión privada y de la social en la construcción y operación de presas, acueductos y demás infraestructura hidráulica federal, así como para la prestación de los servicios correspondientes.

Conjuntar esfuerzos y recursos del gobierno y de la sociedad para avanzar con mayor seguridad y rapidez frente a los retos que tenemos en materia de agua, es un nuevo enfoque de estrategia que requiere de un instrumento legal adecuado.

De ahí la necesidad de expedir una nueva legislación en materia de aguas nacionales, que sería reglamentaria del artículo 27 de la Constitución General de la República.

El concepto del agua como un recurso unitario que se renueva a través del ciclo hidrológico, afectado por la actividad del hombre, es el punto de partida de la presente iniciativa. Con ello, se confirma la íntima relación entre las aguas superficiales y subterráneas, y se vincula la cantidad y calidad del recurso. Dentro de este concepto, la cuenca y el acuífero constituyen unidades de gestión para instrumentar una regulación acorde con el interés general.

Los principales objetivos de la iniciativa que se someten a la consideración del H. Congreso de la Unión son:

- La administración integral del agua, con una mayor participación de los usuarios;
- La consolidación de la programación hidráulica y de una autoridad federal única para la administración del agua, en cantidad y en calidad;
- La seguridad jurídica en el uso y aprovechamiento del agua, que permita a los particulares planear adecuadamente sus actividades a mediano y largo plazos;
- El aprovechamiento eficiente y racional del agua para la modernización del campo y, en general, para la modernización del país; y
- La mayor participación de los particulares en la construcción y operación de infraestructura y servicios hidráulicos.

Con tales objetivos, la presente iniciativa de Ley de Aguas Nacionales se estructura en diez títulos. Los tres primeros se refieren a las disposiciones preliminares, en un marco de mayor participación de todos los usuarios y de la sociedad en general.

Los dos títulos siguientes tienen como propósito precisar el otorgamiento y transmisión de los derechos de uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, tanto superficiales como del subsuelo, y las consecuencias del establecimiento de zonas reglamentadas, de veda o de reserva para dicho aprovechamiento.

El título sexto regula en forma específica los distintos usos de dichas aguas.

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

El título octavo tiene como propósito precisar la forma en que los usuarios y los particulares pueden participar en materia de inversiones de infraestructura y servicios hidráulicos, así como los términos y condiciones para la inversión pública que se requiere en la materia, señalando la forma de su recuperación.

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

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

Entre las disposiciones más importantes que contiene la iniciativa de Ley de Aguas Nacionales que someto a la consideración de ese H. Congreso de la Unión, destacan las siguientes:

En las disposiciones preliminares se precisa como objeto de la ley, no sólo la regulación del uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, como ocurre con la ley vigente, sino también, y con igual importancia, la preservación de su calidad, dentro de una concepción integral del recurso, con lo cual se corrige una de las grandes lagunas de la ley actual.

Por lo que se refiere a la administración del agua, se precisan las facultades que puede ejercer el Ejecutivo Federal, directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua, y se consolida a ésta como la autoridad única en el ámbito



federal en materia de cantidad y calidad del agua. Se dota a este órgano administrativo de la necesaria autonomía técnica y administrativa que requiere para cumplir con su objeto, sin perder de vista su carácter intersectorial.

Un aspecto fundamental y novedoso en materia de administración del agua lo integran las normas que regulan los Consejos de Cuenca, los cuales se conciben como instancias de coordinación y concertación de las autoridades federales, estatales y municipales con los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica. En la futura administración del agua, los Consejos de Cuenca tendrán un papel cada vez más preponderante y decisivo.

El proyecto da continuidad a la programación hidráulica que se ha logrado con el esfuerzo de muchas generaciones, con objeto de alcanzar una administración objetiva y una mejor asignación del agua, proteger su calidad, economizar su empleo y racionalizar su uso, dentro de un sistema que otorga un valor estratégico a la coordinación y a la concertación en el seno de los Consejos de Cuenca.

Se respeta pero también se promueve, la libre organización que decidan adoptar los usuarios para administrar las aguas que les han sido concesionadas, y para facilitar su participación en la administración y programación hidráulica.

Por lo que se refiere a los derechos de uso o aprovechamiento de aguas nacionales, el proyecto ratifica el principio contenido en el artículo 27 constitucional, en el sentido de que son aguas nacionales las que el mismo enumera como tales:

Se mantienen los principios constitucionales en cuanto a la necesidad de contar con una concesión para el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y de que el dominio de la Nación sobre dichas aguas es inalienable e imprescriptible. En el caso de gobiernos en los tres niveles, y de sus dependencias y entidades, se mantiene la figura de la asignación, que contiene la actual Ley Federal de Aguas, la cual produce los mismos efectos que los generados por la concesión.

En lo general, se conservan las disposiciones que conforme al derecho regulan a las concesiones. Sin embargo, es importante destacar que se incorpora una serie de principios que tienen por objeto mayor seguridad jurídica a los particulares sobre los derechos derivados de las concesiones que se les hayan otorgado. En este sentido, son importantes las nuevas disposiciones sobre los criterios objetivos para el otorgamiento de las concesiones, sobre los derechos de prórroga y sobre la imposibilidad de suspender o terminar los derechos otorgados por otras causas distintas de las señaladas expresamente por la ley.

Una innovación importante es la creación del Registro Público de Derechos de Agua, en el que se deberán inscribir los títulos de concesión, asignación y permiso a que se refiere la legislación sobre aguas nacionales, así como las operaciones de su transmisión. Este Registro, que estará al servicio de la población, tiene como propósito proporcionar mayor certeza jurídica a los derechos en materia de aguas nacionales, para lo cual tendrá el carácter de público y podrá expedir certificaciones sobre su contenido.

Si bien es cierto que los títulos de concesión son personales, al otorgar la autoridad el uso o aprovechamiento de un bien nacional a una persona determinada que ha cumplido con ciertos requisitos y condiciones, se considera conveniente facilitar la transmisión de títulos a otros usuarios y para otros usos, previa la autorización de la autoridad concedente. Lo anterior tiene como propósito simplificar trámites y facilitar este tipo de operaciones en aquellos casos en los que no se afecten los derechos de terceros, ni la situación hidrológica y ecológica de la cuenca o acuífero respectivo.

Esto permitirá igualmente, en algunos casos, introducir mecanismos de mercado para la transmisión de los derechos, como uno de los instrumentos que, bajo ciertos supuestos y en determinadas circunstancias, puede apoyar el uso eficiente del agua. Para estos casos se prevé la posibilidad de que la Comisión Nacional del Agua, mediante disposiciones de carácter general, autorice la transmisión de derechos con el simple requisito de inscribir estas operaciones en el Registro Público de Derechos de Agua. En esta parte de la ley se prevén las disposiciones básicas para la transmisión de los títulos, considerando que estas operaciones se regularán mediante disposiciones reglamentarias que la autoridad acuerde en forma general en las distintas cuencas, regiones o localidades.

En materia de zonas reglamentadas, de veda o de reserva, se desarrollan los principios que para las mismas establece el artículo 27 constitucional. En este aspecto, se ha considerado importante determinar la forma en que se concesionará el uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo. El proyecto de ley mantiene el principio constitucional en el sentido de que fuera de dichas zonas, las aguas nacionales del subsuelo pueden ser libremente alumbradas sin perder su carácter de nacionales. El proyecto aclara que, en los casos de libre alumbramiento, se deberán cubrir las contribuciones que el Congreso de la Unión haya establecido por el uso o aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, independientemente de que sean aguas superficiales o del subsuelo. Por seguridad jurídica, se precisa el régimen de transmisión de una zona de libre alumbramiento o una zona reglamentada, de veda o de reserva.

La regulación que contiene el proyecto de ley en relación con los distintos usos del agua, tiene como propósito destacar el régimen específico al que se sujetarán los usos público urbano, agrícola y para generación de energía eléctrica, así como las disposiciones necesarias para el control de avenidas y la protección contra inundaciones.

Especial atención mereció el uso agrícola. La presente iniciativa tiene como propósito adecuar y ajustar el mapeo de regulación de las aguas nacionales en forma congruente con las recientes reformas al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria, con objeto de facilitar la reactivación del campo.

El agua, de acuerdo con la iniciativa, tendrá la misma movilidad que la tierra en el uso agrícola. En este sentido, la ley, respetuosa de la autonomía y libertad de ejidos y distribución y transferencia de derechos de agua al interior de los mismos, sin intervención de la autoridad, registrando las operaciones cuando se realicen al exterior. En el caso de que los derechos se trasmitan a personas físicas o sociedades fuera del ejido o comunidad, aquellas requerirían obtener de la autoridad la concesión respectiva.

Como aspecto fundamental del proyecto, se reafirma el compromiso del gobierno de participar junto con los productores rurales en el desarrollo de distritos y unidades de riego, por considerar que dicha infraestructura, que será administrada en todos los casos por los propios usuarios, constituye uno de los más importantes esfuerzos y logros positivos de varias generaciones de mexicanos y un pilar importante para el desarrollo agrícola del país.

En materia de riego agrícola, México ha llegado a desarrollar, con apoyo en la Ley Federal de Aguas de 1972, toda una metodología y una práctica para el establecimiento de los distritos de riego, lo cual ha merecido reconocimiento internacional. Estos sistemas de riego fueron el resultado de un movimiento iniciado con la primera Ley de Irrigación de 1926, en la que se declara de utilidad pública la irrigación de las propiedades agrícolas privadas. Mas tarde se avanzó con la Ley de Riego de 1946, antecedente de la ley vigente, que ya preveía la creación y operación de distritos construidos o adquiridos por la Federación.

La iniciativa retoma estas experiencias para dar continuidad a la expansión de nuestra frontera agrícola a través de distintas opciones para la construcción de infraestructura de riego y drenaje, dentro de esquemas que faciliten la concertación y el consenso de los beneficiados con las obras. Se prevé también que dicha infraestructura hidroagrícola sea operada, conservada y mantenida por los propios usuarios, y se sienten las bases para su administración descentralizada, dentro de un esquema de autosuficiencia financiera, lo cual

permitirá a los usuarios mantener el papel relevante que han tenido en el desarrollo agrícola del país.

Conforme a los nuevos planteamientos para el desarrollo de las áreas de riego, se presta especial atención a las unidades de riego con objeto de permitir a los productores construir los sistemas de riego en su beneficio, con sus propios recursos o con recursos crediticios que ellos mismos adquieran. En este aspecto, respetando la libertad de asociación, se establecen las medidas que garantizarán los derechos de los usuarios y la reglamentación necesaria para su adecuada operación.

Dada la importancia que tienen la prevención y control de la contaminación de las aguas, la iniciativa les dedica un título completo. El propósito es consolidar una sola autoridad en materia de calidad del agua, objetivo que, en parte, se ha alcanzado con las recientes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que esa Legislatura tuvo a bien aprobar, al redistribuir las facultades en dicha materia entre la Secretaría de Desarrollo Social, a la que le compete fijar las normas ecológicas, y la Comisión Nacional del Agua, a la que corresponde fijar las condiciones particulares de descarga, otorgar o revocar los permisos de descarga de aguas residuales en cuerpos receptores que sean bienes nacionales, y vigilar, por lo que toca al agua, el debido cumplimiento de las leyes en materia ecológica.

Al ser éste uno de los aspectos de mayor preocupación presente y futura, se establecen las disposiciones necesarias que permitirán a la autoridad actuar en la prevención y control de la calidad del agua, por causas de interés público y social.

En la parte relativa a las inversiones para el desarrollo de las obras públicas de infraestructura hidráulica, se prevé la forma en que la inversión privada podrá participar en su construcción y operación. Con ello, se subsana una importante laguna que presenta la legislación vigente, la cual no ha permitido obtener mayores beneficios de la inversión privada o de los proyectos de coinversión, para lograr la mayor expansión de la infraestructura y de los servicios hidráulicos en provecho de toda la población.

De merecer la aprobación de ese H. Congreso, la nueva Ley de Aguas Nacionales preverá la posibilidad de utilizar las figuras de la concesión y del contrato para ampliar la participación de los sectores y del contrato para ampliar la participación de los sectores privado y social. En materia contractual, se contemplarían nuevas figuras que no están reguladas en el derecho mexicano, como son los casos de los contratos "Llave en Mano", lo cual permiten que una sola empresa se responsabilice del proyecto, construcción, financiamiento,

equipamiento y de todo lo necesario para entregar una obra o sistema en condiciones de operación plena; esta misma empresa tendría, incluso, la posibilidad de operar las instalaciones y prestar los servicios correspondientes, hasta recuperar su inversión. Igualmente, se contemplaría la posibilidad de concertar contratos de obra o servicios públicos, con la modalidad de contar con inversión privada recuperable.

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

La regulación sobre bienes relacionados con aguas nacionales es semejante a la que contempla la Ley Federal de Aguas vigente. Se adiciona la posibilidad de que los particulares afectados por el cambio de cauce de un río o corriente de agua, en caso de que por tal motivo no hayan perdido parte de su propiedad, tengan derecho por equidad, a que se les restituya una superficie equivalente, en caso de existir tierra disponible por el cambio del cauce.

Por último, las disposiciones que contiene el proyecto en materia de infracciones, sanciones administrativas y delitos, toman en cuenta lo dispuesto en la ley vigente y la experiencia que se ha tenido en la administración de las aguas por parte del Gobierno Federal. Su propósito es prevenir y sancionar aquellas conductas que se pueden considerar lesivas o graves y que se deben evitar y sancionar en caso de ocurrir.

Se ha considerado conveniente remitir a disposiciones reglamentarias todo lo dispuesto en materia de recursos administrativos, tomando en cuenta la necesaria flexibilidad que su regulación requiere, para que puedan cumplir con el objetivo de ser un instrumento que permita defender en forma oportuna y eficaz los derechos de los usuarios.

Por lo anteriormente expuesto y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito

someter a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de.....”

Su objeto definido por el artículo 1º de la Ley, es regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable. Esta definición del objeto de la Ley de Aguas Nacionales presenta algunas diferencias importantes respecto de su antecesora la Ley Federal de Aguas.

Al hablar de la preservación de la cantidad y calidad del agua, enfatiza los objetivos de uso eficiente de los recursos y de la preservación y mejoramiento de su calidad.

Por primera vez en una legislación de aguas reciente, se introduce explícitamente el concepto de “desarrollo sustentable, este enmarca disposiciones posteriores de la Ley y su Reglamento que consideran los aspectos técnicos, económicos, sociales y ambientales implícitos en la definición de desarrollo sustentable”<sup>44</sup>.

Sobre el particular, Farías opina sobre el desarrollo integral sustentable que “es un concepto técnico que debe estar presente en todo momento, y que hace referencia a la necesidad de cuidar en todos sus aspectos la cantidad y calidad del agua, de tal forma que esté garantizado su uso eficiente, racional y equitativo, satisfaciendo las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”<sup>45</sup>.

La ley es de observancia general en todo el territorio nacional y sus disposiciones son de orden público e interés social, aplicables a todas las

---

<sup>44</sup> Aguilar, Enrique. Sistema LAN, Análisis Temático de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento. Comisión Nacional del Agua. 1994 P. 5

<sup>45</sup> Farías, Urbano. Derecho Mexicano de Aguas Nacionales. Editorial Porrúa. Primera Edición, México, 1993. P. 61

aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo, así como a los bienes nacionales que la propia ley señala.

La Ley confirma que en materia de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, autoridad y administración se ejercen por el Ejecutivo Federal, directamente por su titular en los casos señalados en el artículo 6° de la Ley y en todos los demás casos através de la Comisión Nacional del Agua, con lo cual ésta se consolida, después del Presidente de la República como la autoridad federal única en materia de agua.

Igual que se señalan las facultades exclusivas del titular del Ejecutivo Federal, se especifican las correspondientes al Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos ahora establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca actual cabeza de sector para la Comisión Nacional del Agua.

Las facultades del Director General de la Comisión Nacional del Agua, designado por el Ejecutivo Federal, se consagran en el artículo 12 de la Ley de Aguas Nacionales y en el 14 del Reglamento de la misma y confirman el grado de autonomía que se otorga a la Comisión Nacional del Agua como Organismo Administrativo Desconcentrado.

### **III.3.3. FIGURAS DE IMPORTANTE ESTUDIO DENTRO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES**

A continuación comentaremos algunas de las figuras consagradas por la Ley de Aguas Nacionales y que a nuestro parecer resultan ser de importancia en la elaboración de este trabajo.

### **Régimen de concesión y asignación de agua.**

La Ley de Aguas Nacionales se apega estrictamente al texto Constitucional del cual es reglamentaria y a la tradición legislativa mexicana en la materia, misma que es consistente con las tendencias internacionales sobre la instauración de un régimen de derechos de agua con la debida intervención gubernamental. Las transformaciones que presenta la nueva ley se refiere a un cambio de fondo en la manera de administrar este régimen de derechos de agua, para asegurar, por un lado, la mayor certidumbre y seguridad jurídica a los derechos de los concesionarios o asignatarios, y por otro lado, la posibilidad de que la autoridad pueda intervenir oportunamente cuando se afecten los derechos de terceros, se afecten peligrosamente los propios recursos y los ecosistemas del cual forman parte, o así lo determine el interés público por causas expresamente señaladas en la Ley.

El nuevo régimen de concesiones y asignaciones para la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales quedan contenidas en los títulos Cuarto y Quinto de la Ley y los correspondientes de su Reglamento.

### **Registro Público de Derechos de Agua.**

El Registro Público de Derechos de Agua (REPDA) se encuentra regulado por el artículo 30 de la Ley de Aguas Nacionales, en donde "la seguridad jurídica de los derechos de agua que puedan adquirirse en los términos de la Ley y su Reglamento, así como su mayor movilidad, descansan en el mismo. Su existencia obligará a ambas partes, usuarios y autoridad, a ordenar la situación legal de todos los aprovechamientos del país; su carácter



público permitirá también que todos puedan tener acceso a la información y por tanto, facilitará la toma de decisiones por los particulares y la programación hidráulica que realice la Comisión Nacional del Agua".<sup>46</sup>

De esta manera, se menciona que el REPDA, es una institución de "Derecho Público que tiene a su cargo prestar un servicio al público, consistente en dar fe pública y publicidad a los actos jurídicos de titulación, prórroga, suspensión, terminación y transmisión de los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, además de los permisos de descarga de aguas residuales y demás títulos que expidan conforme a la ley y su reglamento"<sup>47</sup>.

Conforme a la práctica registral en México, los efectos del registro son declarativos y no constitutivos, es decir, el REPDA no constituye o crea el derecho, su utilidad es la de constituirse en medio de prueba de la existencia de dicho derecho.

Para registrarse, previamente se requiere que se haya constituido o creado el derecho.

La Ley únicamente deja instaurado el REPDA y establece sus efectos frente a terceros y ante a la autoridad, para remitir su organización y funcionamiento al Reglamento.

### **Transmisión de Derechos.**

Sobre este particular punto y que es de importancia jurídica en materia de aguas nacionales, se menciona que "las concesiones de agua se otorgan *intuitu rei* y no *intuitu personae*, osea, toman en consideración

---

<sup>46</sup> Aguilar, Enrique. Op. Cit. p. 12.

<sup>47</sup> Farías, Urbano. Op. Cit. p. 61

principalmente la empresa o actividad a realizar y no tanto la situación de la persona que va a realizar su explotación, y uso o aprovechamiento".<sup>48</sup>

Esto porque al reconocer al agua como un bien económico, sin dejar de reconocer en ningún momento el carácter de bien del dominio público de la nación, conduce a la necesidad de introducir dentro del régimen de administración de los derechos de agua distintos elementos de mercado que favorezcan su uso eficiente. Uno de estos elementos se refiere a la movilidad del recurso, "la transmisión de los títulos de concesión se debe ajustar a la forma, condiciones o requisitos que la misma ley prevé".<sup>49</sup>

De estas circunstancias se ha derivado que exista lo que en otros países se conoce como "Mercado de derechos de agua o Mercado del agua, que se introduce como un elemento para la mejor asignación de los recursos y el uso más eficiente de los mismo, con la debida regulación y vigilancia de la autoridad hidráulica".<sup>50</sup>

Se trata entonces de un mercado regulado, en atención a que solo excepcionalmente no se dan afectaciones a terceros o alteraciones en el régimen hidráulico o en la calidad del agua; esta y otras externalidades impiden el funcionamiento del libre mercado, por lo que la intervención gubernamental es necesaria.

La Ley de Aguas Nacionales, con las precisiones correspondientes que contiene su Reglamento, establece en forma sencilla las bases para la transmisión de derechos de aguas.

#### **Limitación de derechos. Vedas, reservas y zonas reglamentadas.**

---

<sup>48</sup> Ibidem P. 103

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> Aguilar Enrique. Op. Cit. P. 13

El libre alumbramiento de las aguas nacionales del subsuelo está subordinado en todo momento al interés público por lo que, al igual que el resto de las aguas propiedad de la nación su explotación, uso o aprovechamiento es objeto de regulación.

Es el interés público el que, bajo determinadas circunstancias puede demandar algún tipo de limitación de los derechos existentes para lo cual el Ejecutivo Federal tiene la facultad de decretar vedas, establecer reservas o reglamentar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales. "dichos decretos deben estar precedidos de los estudios técnicos que deberán hacerse del conocimiento de la población en los instrumentos de reglamentación o veda que se expidan".<sup>51</sup>

#### **Conciliación y arbitraje.**

El nuevo marco jurídico supone, que algunos conflictos entre usuarios, más que conflictos con la autoridad, crecerán en número y complejidad por lo que innovadoramente, la Ley introduce el concepto de conciliación y arbitraje en la solución de conflictos relacionados con el agua.

Establece como atribución de la Comisión Nacional del Agua la de conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios como árbitros en la solución de conflictos.

#### **Bienes nacionales a cargo de la Comisión Nacional del Agua.**

La regulación sobre los bienes inherentes a las aguas nacionales es muy semejante a la que contemplaba la Ley Federal de Aguas, "sólo se hicieron algunas precisiones para evitar que por lo genérico y ambiguo

---

<sup>51</sup> Farías, Urbano. Op. Cit. P. 108

de su texto quedaran comprendidos bienes que son de particulares, como sucede principalmente en los bienes que se precisan en la fracción VII".<sup>52</sup> La Ley General de Bienes Nacionales se aplica en forma supletoria.

La Ley de Aguas Nacionales precisa los bienes nacionales inherentes a la aguas propiedad de la nación y se consideran como bienes del dominio público de la Federación, también establece que dichos bienes quedan a cargo por la Comisión Nacional del Agua, esto significa que se destinan y administran por éste órgano administrativo desconcentrado.

#### **Infracciones, sanciones y recursos.**

La anterior Ley Federal de Aguas preveía faltas administrativas y delitos penales con sus correspondientes sanciones, en la nueva Ley sólo se contemplan las faltas administrativas; esto por considerarse más apropiado aplicar en forma supletoria la legislación penal.

La Ley enuncia en su artículo 119, diecisiete conductas o infracciones que constituyen faltas administrativas cuyas sanciones están previstas en el mismo ordenamiento legal en su artículo 120 que, en virtud de ser de orden público y de observancia obligatoria, cualquier infracción a lo dispuesto en la misma tiene sanción administrativa.

En la Ley de Aguas Nacionales artículo 119 fracción XII se sanciona conforme a las Normas Ecológicas "la dilución de aguas residuales con aguas claras de primer uso, el suministro de agua para consumo humano y desperdicio ostensible del recurso"<sup>53</sup>.

Con el objeto de limitar la discrecionalidad de la autoridad al momento de aplicar las sanciones, la Ley establece distintos rangos para que la

---

<sup>52</sup> Ibidem, P. 178

<sup>53</sup> Ibidem, P. 186

Comisión Nacional del Agua pueda determinar el monto de las multas, buscando una proporción adecuada entre el monto de la multa y la gravedad de la falta, con el objetivo de que la autoridad se sujete a los criterios establecidos en ley.

Otra de las facultades que la Ley contempla es la posibilidad de que "la Comisión Nacional del Agua pueda imponer la clausura temporal o definitiva, parcial o total, de los pozos y de las obras o tomas para la extracción o aprovechamiento de aguas nacionales en todos los casos de reincidencia o bien cuando se detecte la falta de alguno de los títulos de concesión o permiso previstos por la Ley"<sup>54</sup>, y que estando de acuerdo con el pensamiento de Urbano Farfás, debe ser considerado como última instancia.

Como medio de defensa a los particulares frente a los actos que realiza la autoridad, que le son lesivos o que les causan agravios, la ley prevé el recurso administrativo de revisión, a través del cual "la propia administración es la que puede revocar, anular, modificar o suspender una resolución administrativa que haya dictado".<sup>55</sup>

De esta manera, el artículo 124 de la Ley establece cuales son los elementos esenciales del recurso como son: su procedencia y establecimiento legal, el acto administrativo contra el que se puede promover y la autoridad que conoce del mismo y lo resuelve. Los aspectos formales y secundarios se remiten al Reglamento, aún cuando la Ley precisa algunos de ellos.

Asociado con la aplicación de la Ley y la posible detección de infracciones e imposición de sanciones destacan los aspectos de vigilancia de aplicación de la Ley, interpretarla para efectos administrativos y aplicar las sanciones y ejercer los actos de autoridad en la materia que no estén reservados

---

<sup>54</sup> Aguilar, Enrique. Op. Cit. p. 19.

<sup>55</sup> Farfás, Urbano. Op. Cit. P. 192.

al Ejecutivo Federal, para estos efectos, el Reglamento señala que la Comisión Nacional del Agua puede efectuar las visitas de inspección y realizar las funciones de inspección y vigilancia necesarias.

El propio Reglamento determina la procedencia de las inspecciones y establece los procedimientos necesarios para efectuar las visitas de inspección.

#### **II.4. REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES**

Es de todos conocido que el agua es el elemento vital que rige nuestra vida cotidiana, por lo que el conocimiento y aplicación de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, es un imperativo que reclama nuestra moderna sociedad, por lo cual les debemos prestar atención y comprenderlos, para poder lograr un desarrollo integral de nuestro país.

México, como muchas naciones, enfrenta problemas en relación con el agua, ya que es un país semidesértico que requiere del agua como fundamento vital de su economía y al ser su distribución hidrológica irregular e inconstante, dificulta su abastecimiento propiciado por situaciones climatológicas, económicas, tecnológicas y culturales.

Este reglamento, como todos los que revisten tal naturaleza, es una disposición expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes que expida el poder legislativo, que en este caso, es la Ley de Aguas Nacionales.

El Ordenamiento se encuentra constituido por once títulos, cuya denominación coincide con los diez primeros de la Ley, salvo el Título Décimo Primero, referente al procedimiento de conciliación y arbitraje; consta de 202 artículos y 14 disposiciones transitorias.

Consigna disposiciones que en forma clara y precisa, permiten a los usuarios una más fácil comprensión y, en consecuencia, mejor aplicación del indicado ordenamiento legal a través de procedimientos más ágiles y expeditos, para la obtención de concesiones, asignaciones y permisos, resolución de conflictos e interposición de medios legales de defensa.

En este orden de ideas, al igual que la ley que reglamenta y a efecto de hacer más accesible a los usuarios, los tecnicismos que por su naturaleza misma, caracterizan ambos ordenamientos, define una serie de conceptos o glosario de términos, que en forma reiterada se utilizan en estos.

Enfatiza, que sus disposiciones se aplican a las aguas continentales, y en materia de preservación y control de la calidad del agua, se aplican también a las aguas de las zonas marinas mexicanas, definidos por la Ley Federal del Mar; establece los mecanismos y procedimientos para la demarcación, delimitación y administración de las riberas o zonas federales así como de las zonas de protección de presas, estructuras hidráulicas e instalaciones conexas, y en relación con estas últimas, señalan que en todo caso, dicha zona no excederá de 50 metros, lo que constituye una innovación, al brindar seguridad jurídica a los particulares colindantes, por limitar en este aspecto la discrecionalidad de la autoridad.

Asegurar la vida y posesiones de las personas que habitan en las inmediaciones de obras que constituyen infraestructura hidráulica y prevenir eventuales riesgos, por una deficiente construcción o utilización de materiales que no cumplan con las especificaciones de calidad requeridas, determino que el Reglamento dotara de facultades a la Comisión Nacional del Agua, a efecto de que expida y certifique el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas de calidad, de los materiales, y servicios utilizados en la construcción de infraestructura hidráulica, de los productos, equipos, maquinarias, materiales, así como el manejo, conducción y distribución de agua en todos sus usos y en el

control y distribución de agua en todos sus usos y en el control y conservación de su calidad conforme a la legislación vigente.

Acorde con la responsabilidad que tiene la Comisión Nacional del Agua, para realizar una administración transparente de este vital recurso y a efecto de facilitar e incentivar a los usuarios para que den cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, los preceptos transitorios de este último, otorgan una serie de facilidades para aquellos usuarios que pueden considerarse irregulares o al margen de la nueva Ley.

En este contexto, se previene que los usuarios de aguas superficiales y subterráneas, que no cuenten con concesión o asignación, no serán objeto de aplicación de sanciones ni de suspensión o clausura de los aprovechamientos de que sean titulares, y se establece una separación para el otorgamiento de facilidades, al distinguir entre usuarios que teniendo algún título expedido por autoridad competente para explotar, usar o aprovechar aguas, hayan realizado el aprovechamiento por un tiempo mayor o menor de cinco años al momento de entrar en vigor la ley.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1994. Bases Jurídicas de la Comisión Nacional del Agua. Volúmen VI Tomo I.



## **CAPITULO III**

### **TEORIA DEL DELITO**

#### **III.1 NOCION DE DELITO**

- a) ESCUELA CLASICA
- b) ESCUELA POSITIVA
- c) ESCUELA HUMANISTA
- d) ESCUELA CIENTIFICA

#### **III.2 ELEMENTOS DEL DELITO**

##### **III.2.1 CLASIFICACION DE DELITO**

##### **III.2.2 CONDUCTA. CONCEPTO**

##### **III.2.3 CASOS DE AUSENCIA DE CONDUCTA**

- a) VIS ABSOLUTA
- b) VIS MAYOR
- c) SUEÑO
- d) SONAMBULISMO
- e) HIPNOTISMO
- f) ACTOS REFLEJOS

#### **III.3 TIPICIDAD. CONCEPTO**

##### **III.3.1 CAUSAS DE ATIPICIDAD**

- a) AUSENCIA DE LA CALIDAD O DEL NUMERO DE SUJETOS ACTIVO Y PASIVO.
- b) INEXISTENCIAS DEL OBJETO MATERIAL O EL OBJETO JURIDICO
- c) FALTA DE REFERENCIAS TEMPORALES O ESPACIALES
- d) NO SE REALIZA EL HECHO POR EL MEDIO COMISIVO PRECIDADO EN LA LEY
- e) AUSENCIA DE LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL INJUSTO
- f) NO SE DA LA ANTIJURIDICIDAD ESPECIAL

**III.3.2 DIVERSAS CLASES DE TIPOS PENALES****III.4 ANTIJURIDICIDAD. CONCEPTO****III.4.1 CAUSA DE JUSTIFICACION**

- a) LEGITIMA DEFENSA
- b) ESTADO DE NECESIDAD
- c) CUMPLIMIENTO DE UN DEBER
- d) EJERCICIO DE UN DERECHO

**III.4.2 OBEDIENCIA JERARQUICA LEGITIMA  
IMPEDIMENTO LEGITIMO****III.5 IMPUTABILIDAD. CONCEPTO****III.5.1 CAUSAS DE INIMPUTABILIDAD.****III.6 CULPABILIDAD**

- a) DOLO
- b) CULPA

**III.6.1 LA INculpABILIDAD**

- a) ERROR ESENCIAL DEL HECHO

**III.6.2 LA NO EXIGIBILIDAD DE OTRA CONDUCTA**

- a) DELITO PUTATIVO
- b) CASO FORTUITO

**III.7 PUNIBILIDAD. CONCEPTO****III.7.1 EXCUSAS ABSOLUTORIAS****III.7.2 CONDICIONES OBJETIVAS DE PUNIBILIDAD**

## TEORIA DEL DELITO

Para el desarrollo de este tema diremos que la teoría del delito "se ocupa de los presupuestos jurídicos generales de la punibilidad de una acción"<sup>57</sup> y llega a toda acción punible.

La teoría del delito no estudia los elementos integrantes de cada uno de los tipos de delito, sino "aquellos componentes del concepto de delito que son comunes a todo hecho punible",<sup>58</sup> estos son la tipicidad, antijuridicidad, imputabilidad, culpabilidad y punibilidad, así como sus elementos negativos.

### III.1 NOCION DE DELITO

Tenemos conocimiento de que el delito a lo largo de los tiempos, ha sido entendido como una valoración jurídica, objetiva o subjetiva, la cual encuentra sus fundamentos en las relaciones necesarias surgidas entre el hecho humano contrario al orden ético-social y su especial estimación legislativa.

Los elementos que integran el concepto general del delito se encuentran interactuando entre sí, respondiendo a una relación lógica de "supra- y subordinación"<sup>59</sup> a las leyes.

---

<sup>57</sup> Jescheck, Hans-Heinrich. Tratado de Derecho Penal, Parte General. Editorial Bosch. Tercera Edición. España 1981. p. 264.

<sup>58</sup> *idem.*

<sup>59</sup> *ibidem* p. 267.

Ahora bien, "del delito se han ocupado otras ramas del conocimiento humano como la filosofía y la sociología, la primera lo estima como la violación de un deber necesario para el mantenimiento del orden social, mientras la segunda lo identifica con una acción antisocial y dañosa".<sup>60</sup>

El delito, tiene sus remotas raíces, precisamente en "las realidades sociales y humanas, que cambian según pueblos y épocas con la consiguiente mutación moral y jurídico-política. Lo más que podría decirse del delito así considerado, es que consiste en una negación del derecho o en un ataque al orden jurídico (Pessina) y esto más que definirlo es incidir en una flagrante petición de principio; o bien que es la acción punible (Mezger) lo que desde luego lo circunscribe a la sola actividad humana, con exclusión de otra cualquiera".<sup>61</sup>

Sobre la noción de delito Cuello Calón manifiesta que "muchos criminalistas han intentado formular una noción del delito en sí, en su esencia, una noción de tipo filosófico que sirva en todos los tiempos y en todos los países para determinar si un hecho es o no delictivo".<sup>62</sup>

Compartimos la idea de Cuello Calón, al referirse a las diversas concepciones de juristas como Rossi, Frank, Pessina, Romagnosi, sobre el delito, cuando menciona que "hay acciones injustas que no son delictuosas, así como actos violadores de derecho que no infringen el derecho penal, y que igualmente existen acciones que causan perjuicios sociales, sin ser delitos".<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco. Manual de Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México 1982, Quinta Edición, p.157.

<sup>61</sup> Carrancá y Trujillo, Raúl, Carrancá y Rivas, Raúl. Derecho Penal Mexicano. Parte General. Editorial Porrúa, S.A., Decimotava edición. México, D.F., 1995, p. 220.

<sup>62</sup> Cuello Calón, Eugenio. Derecho Penal, Tomo I, Parte General, Bosch, Casa Editorial, S.A., Barcelona 1980, p. 296.

<sup>63</sup> Ibidem p. 297.

Cabe mencionar que existen otros hechos humanos "que tienen relevancia penal, pero en razón de que son necesarios para individualizar conductas prohibidas"<sup>64</sup>

No todas las conductas o hechos humanos pueden ser considerados como delito, aunque estos provoquen trastornos sociales.

#### **a) Escuela Clásica**

Dentro de esta escuela, se siguió el método deductivo, o como lo menciona Jiménez de Asúa, el método lógico-abstracto, "no es de extrañar tal metodología, por ser la adecuada a las disciplinas relativas a la conducta humana".<sup>65</sup>

Este tipo de métodos fue censurado a la Escuela Clásica, pero debe de tomarse en cuenta que el Derecho está constituido por un conjunto de normas que como tales se presentan como algo que debe ser aun cuando estas a veces no lleguen a cumplirse.

Dentro de la Escuela Clásica, se presentan características especiales bien definidas por el maestro Castellanos, en un cuadro sinóptico que para el efecto nos permitimos reproducir:

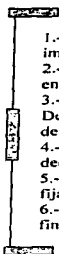
---

<sup>64</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl. Tratado de Derecho Penal. Parte General III. Editorial Ediar. Buenos Aires, Argentina. 1981. p. 13.

<sup>65</sup> Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Editorial Porrúa, S.A., Trigésimasexta Edición Actualizada. México 1993, p. 56.

ESCUELA

CLASICA



- 1.- Igualdad en derechos; es equivalente a la esencia, pues implica la igualdad entre los sujetos.
- 2.- Libre albedrío; partiendo de la igualdad, se ha depositado en los hombres la capacidad de elegir entre el bien y el mal.
- 3.- Entidad del delito; el delito es un ente jurídico y sólo al Derecho le es dable señalar las conductas que devienen delictuosas.
- 4.- Responsabilidad moral; como consecuencia de su libre decisión, el hombre debe responder de su conducta.
- 5.- Pena proporcional al delito; retribución señalada en forma fija.
- 6.- Método deductivo teológico o especulativo, es decir finalista.<sup>66</sup>

El representante de la Escuela Clásica, es Francisco Carrara, al cual llamaron "El Grande", y afirmaba que "la ley penal deriva de la voluntad misma de dios, pero tiene un fin humano: proveer a la tutela jurídica a la protección del Derecho, su límite es la moral; el sistema de tutela jurídica, deriva la razón de la prohibición, de la necesidad de proteger el Derecho, la medida de la sanción se encuentra en la importancia del derecho que protege".<sup>67</sup>

Pavón Vasconcelos señala la noción clásica del delito definida por Carrara "el delito consiste en la infracción de la Ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso".<sup>68</sup>

De esta definición y el mismo autor señala los siguientes elementos:

- El delito es una violación a la ley;
- Debe estar precisamente dictado por el Estado, en consideración a la seguridad de los ciudadanos;

<sup>66</sup> Ibidem p. 58.

<sup>67</sup> Carrancá Op. Cit. p. 156.

<sup>68</sup> Op. Cit. p. 158.

- Violación de un acto externo del hombre, dotado de voluntad negativa o positiva;

- Acción u omisión

- Alterar la seguridad de los ciudadanos.”<sup>69</sup>

Desde la naturaleza propia de la Escuela Clásica y debido a sus métodos deductivos de investigación, Castellanos Tena la colocó en un plano verdaderamente jurídico, y que con el paso del tiempo, son los caminos que toman los estudiosos del derecho.

Para Jescheck “la reunión de los elementos de la acción punible en un sistema, se consigna en la definición clásica del concepto de delito como acción típica, antijurídica y culpable”; <sup>70</sup> definición en lo esencial indiscutida en Alemania y que también la Jurisprudencia admite.

#### **b) Escuela Positiva.**

El concepto clásico de delito, que dominó en Alemania desde fines del pasado siglo, “se caracterizó por una estructura sencilla, clara y también didácticamente ventajosa. La base de este sistema fue el concepto de acción, concebido todavía por Beling y Liszt en términos totalmente naturalísticos”.<sup>71</sup>

Quedó claro para la Escuela Positiva y para sus exponentes como Lombroso que aún y cuando la Escuela Clásica se encontraba “adherida a formulas metafísicas, debían, antes de estudiar al delito como entidad jurídica o como infracción a la ley penal considerarlo como una acción humana, como un fenómeno humano natural y social, teniendo en cuenta la biología del delincuente”.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Pavón Vasconcelos, Op Cit. p. 158

<sup>70</sup> Op. Cit. p. 267.

<sup>71</sup> Ibidem p. 274

<sup>72</sup> Carrancá Op. Cit. p. 157.

Es por esto que Ferri <sup>73</sup> concebía al delito como resultado de factores antropológicos, físicos y sociales.

El surgimiento de la Escuela Positiva, fue la negación a lo antes ya conocido, levantando una revolución en todas las áreas científicas y artísticas, no siendo la excepción en materia penal, negando en este caso a la Escuela Clásica "pues pretende cambiar el criterio represivo, suprimiendo su fundamentación objetiva al dar preponderante estimación a la personalidad del delincuente". <sup>74</sup>

Los principios fundamentales del Positivismo creado por Augusto Comte, son la experiencia y la observación, mediante el uso del método inductivo (el camino adecuado para la investigación en el reino de la naturaleza), la utilización de un método diverso conduciría a conclusiones inexactas.

Sin embargo, Castellanos afirma que si bien para toda ciencia de la naturaleza cuyo fin es conocer las cosas y los fenómenos e indicar sus causas inmediatas y las leyes a las que se hayan sometidas, es imprescindible el método experimental, no resulta así, en cambio, para el Derecho, por ser ciencia de la naturaleza y diferir radicalmente de toda disciplina que tiene a esta por objeto.

#### **Noción de delito natural.**

Según Rafael Garáfolo. "Distinguió al delito natural del legal; entendió por el primero la violación de los sentimientos altruistas de piedad y de probidad, en la medida media que es indispensable para la adaptación del individuo a la colectividad. Consideró como delito artificial o legal,

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 158.

<sup>74</sup> Castellanos Tena, *Op. Cit.* p. 61.



la actividad humana que contrariando la ley penal, no es lesiva de aquellos sentimientos".<sup>75</sup>

Al igual que en la Escuela Clásica, Castellanos proporciona un cuadro sinóptico de gran utilidad que transcribimos de esta manera:

<p>NOTAS COMUNES DENTRO DEL POSITIVISMO</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- El punto de mira de la justicia penal es el delincuente. El delito revela su estado peligroso.</li> <li>2.- Método experimental, Inductivo, experiencia y observación.</li> <li>3.- Negación del libre albedrío. El delincuente es un anormal.</li> <li>4.- Determinismo de la conducta humana. La conducta humana está determinada por factores de carácter físico-biológicos, psíquico y social.</li> <li>5.- Delito como fenómeno natural y social debido a las causas antes enunciadas.</li> <li>6.- Responsabilidad social. Si el hombre se haya fatalmente impelido a delinquir, la sociedad se encuentra inclinada a defenderse.</li> <li>7.- Sanción proporcional al Estado, peligroso. La sanción debe corresponder a la peligrosidad del autor, no a la gravedad de la infracción.</li> <li>8.- Importa más la prevención que la represión de los delitos. La pena tiene por objeto la reforma de los delincuentes, por ello interesa más la prevención que la represión, son más importantes las medidas de seguridad que las mismas penas.<sup>76</sup></li> </ol>
---	---

De este esquema podemos definir que el ser humano se encuentra por encima de la ley penal, se busca pues la seguridad de la sociedad más que la propia sanción, esto es para conseguir el bienestar y defensa de la sociedad.

<sup>75</sup> Ibidem p. 64

<sup>76</sup> Ibidem p. 66.

Por lo que hace "al método criminológico, mientras la Escuela Clásica exhorta a los hombres a conocer la Justicia, la Escuela Positiva exhorta a la Justicia a conocer a los hombres".<sup>77</sup>

**c) Escuela Humanista.**

La conducta del hombre puede ser variada, es decir que puede ser en ese preciso momento buena o mala, moral o inmoral, jurídica o antijurídica, características que determinarían que el acto que se realice sea delictuoso según la estimación jurídica que de él se efectúe.

Esa estimación jurídica es realizada por el hombre, su mente es la que conceptúa el delito.

"La conducta del hombre puede ser una realidad y como tal debe estudiarse en sus fuentes y en su mecanismo."<sup>78</sup>

El concepto de delito, elaborado principalmente por Welzel "respondió en lo metodológico al abandono del pensamiento logicista y abstracto propio de la época precedente a los años treinta".<sup>79</sup>

Welzel en este sentido buscó el renacer del ser real de la acción humana para que ocupara el eje central de la teoría del delito.

Resultado de esta búsqueda fueron "las conclusiones que permitieron una corrección global de las oscuridades y contradicciones surgidas en el sistema dominante y, poco a poco, a la superación de las lagunas aparecidas".<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Carrancá Op. Cit. p. 159.

<sup>78</sup> Villalobos, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Parte General. Editorial Porrúa, S.A. México 1990. Quinta Edición. p. 49.

<sup>79</sup> Jescheck, Op. Cit. p. 282.

<sup>80</sup> Ibidem p. 283.

Cada uno de los autores que creaban una nueva teoría, buscaban esencialmente eso, el corregir los pequeños o grandes errores que en la anterior teoría encontraban.

Los métodos en que se basó fueron la observación de la moderna psicología sobre el comportamiento de los actos psíquicos.

El actuar humano "pertenece, a una categoría del ser por completo distinta a cualquier otro proceso causal. Con ayuda de su conocimiento causal, el hombre es capaz de dominar dentro de ciertos límites el suceder y de conducir su actuar a la consecución de una meta con arreglo a un plan".<sup>81</sup>

#### **d) Escuela Científica.**

Esta escuela apareció después de que el positivismo había invadido todos los campos científicos.

Las conquistas logradas por las ciencias experimentales "indujeron a creer que ellas encarnaban el tipo ideal de conocimiento"<sup>82</sup>

La noción del delito que indica la Escuela Científica debe entenderse "como una concepción estrictamente limitada al Derecho Positivo y a su interpretación que pretendió abordar todos los problemas del Derecho. con la sola ayuda de los conceptos jurídicos, excluyendo en lo posible de la dogmática jurídica las valoraciones filosóficas, los conocimientos psicológicos y la realidad sociológica".<sup>83</sup>

Los precursores de esta escuela llegaron a creer que la esencia de lo jurídico dimana de una creación mental de formas para clasificar determinadas categorías valorativas.

---

<sup>81</sup> *Ibidem* p. 284.

<sup>82</sup> Villalobos Op. Cit. p. 40.

<sup>83</sup> Jescheck Op. Cit. p. 275.

Por lo que hace a la materia penal, Villalobos menciona que "el método de observación es adecuado para formar los primeros conocimientos, pero hay que seguir trabajando en el campo jurídico con métodos propios, sin que exista en ocasiones nada que observar ni que inducir".<sup>84</sup>

### III.2 ELEMENTOS DEL DELITO

El análisis de los elementos del delito fue realizado por muchos juristas pero para Carrancá quien lo realizó con "insuperable precisión para su tiempo fue "Carrará en la teoría que denominó de las "Fuerzas del Delito", por considerar que los elementos en conflicto son el hecho y la ley del Estado. Es así como el delito para Carrará es "el concurso de dos fuerzas la moral y la física, las dos fuerzas que la naturaleza ha dado al hombre y cuyo dominio constituye su personalidad".<sup>85</sup>

Si por elemento entendemos la parte integrante de algo, por elementos del delito entonces "todo componente *sine qua non*, indispensable para la existencia del delito en general o especial".<sup>86</sup>

Porte Petit identifica que el delito es dividido por la doctrina en esenciales o constitutivos y accidentales.

De esta manera señala que elemento esencial es "aquel indispensable necesario para construir el delito en general o en delito particular, los elementos accidentales del delito no contribuyen a la existencia del delito, su función es agravar o atenuar la pena".<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Op. Cit. p. 46.

<sup>85</sup> Op. Cit. p. 275.

<sup>86</sup> Porte Petit Candaudap, Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal I. Editorial Porrúa, S.A., Décimotercera Edición. México 1990, p. 217.

<sup>87</sup> Idem.

Por su parte, el maestro Castellanos Tena, menciona que de acuerdo con el método aristotélico de *sic et non*, contraponen lo que el delito es a lo que no es, y que como el mismo lo menciona es para tener una idea completa de la materia.

<b>ASPECTOS POSITIVOS</b>	<b>ASPECTOS NEGATIVOS</b>
Actividad	Falta de acción
Tipicidad	Ausencia del tipo
Antijuridicidad	Causas de justificación
Imputabilidad	Causas de inimputabilidad
Culpabilidad	Causas de inculpabilidad
Condicionalidad objetiva	Falta de condición objetiva
Punibilidad	Excusas absolutorias

Algunos autores denominan al primer aspecto como conducta y su aspecto negativo como ausencia de conducta, circunstancia que no altera el estudio de los elementos del delito, ya que de cualquier manera que sea definido, se desprenden los elementos constitutivos, según la teoría heptatómica.

### **III.2.1 CLASIFICACION DEL DELITO**

Para los efectos del estudio del presente tema, nos permitiremos desarrollarlo en base a la clasificación que sobre el delito realiza Castellanos Tena:

1.- En función de su gravedad.- Según la gravedad de las infracciones, se ha clasificado hasta en una división tripartita, esto es, distingue entre delitos, faltas o contravenciones y crímenes. Así pues, considera a los crímenes como "atentados contra la vida y los derechos naturales del hombre;

delitos, las conductas contrarias a los derechos de propiedad; por faltas o contravenciones, las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno".<sup>88</sup>

2.- Según la forma de la conducta del agente. Los delitos pueden ser de acción y de omisión. "Los de acción se cometen mediante un comportamiento positivo; en ellos se viola una ley prohibitiva";<sup>89</sup> es decir, se presenta a través de un movimiento corporal voluntario. Los delitos de omisión se caracterizan porque "el objeto prohibido es una abstención del agente, consiste en la no ejecución de algo ordenado por la ley";<sup>90</sup> la conducta se centra en una inactividad, en un no hacer de carácter voluntario.

Es preciso mencionar que los delitos de omisión violan una ley dispositiva, en tanto los de acción infringen una prohibitiva. Los delitos de omisión a su vez, se dividen en delitos de simple omisión y de comisión por omisión.

Los de simple omisión "consisten en la falta de una actividad jurídicamente ordenada, con independencia del resultado material que produzcan, es decir, que sanciona por la omisión misma, violan una ley dispositiva; los delitos de comisión por omisión, son aquellos en los que el agente decide no actuar y por esa inacción se produce el resultado material, aquí se viola una ley dispositiva y una prohibitiva".<sup>91</sup>

3.- Por el resultado que producen los delitos, se clasifican en: formales y materiales.

Los delitos formales también denominados delitos de simple actividad o de acción, y son aquellos en los "que se agota el tipo penal en el movimiento corporal o en la omisión del agente, son delitos de mera conducta,

---

<sup>88</sup> Catellanos Tena, Op. Cit., p. 135.

<sup>89</sup> Ibidem, p. 136.

<sup>90</sup> Idem.

<sup>91</sup> Ibidem p. 136 y 137.

en donde se sanciona la acción en sí misma";<sup>92</sup> los delitos materiales llamados de resultado o de resultado material, se configuran "cuando con relación al modelo legal se hace necesaria una determinada mutación material del mundo externo al agente."<sup>93</sup>

El comentario que sobre esta clasificación efectúa Pavón Vasconcelos, se centra en manifestar que el resultado por el simple hecho de serlo, produce una mutación en el mundo jurídico, aunque tal cambio puede coincidir con una modificación material, dando nacimiento a un delito de resultado por lo que considera que en esto radica el interés de considerar esta clasificación ya pronunciada como clásica.

4.- Por la lesión que causan. Esta clasificación se realiza en base al efecto resentido por la víctima, es decir al daño efectivo causado al sujeto, en razón del bien jurídico y son delitos de daño y de peligro.

Los delitos de daño, "consumados causan un daño directo y efectivo en intereses jurídicamente protegidos por la norma penal violada".<sup>94</sup> Los de peligro. "Son aquellos que solamente crean un riesgo para el bien jurídico cuya protección motiva el tipo legal".<sup>95</sup>

5.- Por su duración. Se dividen en instantáneos, instantáneos con efectos permanentes, continuados y permanentes.

Es preciso mencionar la apuntación que realiza Castellanos Tena, que en reforma del 13 de enero de 1984, el Código Penal en el artículo 7, sólo alude a 3 especies de delitos en función de su duración: instantáneo, permanente o continuo y continuado.

---

92 Villalobos, Op. Cit p. 240.

93 Pavón Vasconcelos, Op. Cit. 235

94 Castellanos Tena, Op. Cit. p. 137

95 Idem.

Instantáneo. Porte Petit señala que "para determinar si un delito es instantáneo, debemos enfocar la instantaneidad a la consumación"<sup>96</sup>, por su parte Pavón Vasconcelos, señala que "delito instantáneo es aquél en el cual la consumación y el agotamiento del delito se verifican instantáneamente"<sup>97</sup>, para el autor en el cual basamos nuestra clasificación la "acción que lo consuma se perfecciona en un sólo momento"<sup>98</sup>.

El delito instantáneo termina cuando se consume el delito y puede realizarse mediante una acción compuesta de varios actos o movimientos. Para la calificación se estudia la unidad de acción, si con ella se consuma el delito sin importar que esa acción se forme de varias actividades, la consumación tipificada es lo que le da el calificativo de delito instantáneo, ya que se presenta la acción y la lesión jurídica.

Porte Petit señala como requisitos de este delito a la conducta y una consumación y agotamiento de la misma manera instantánea.

Instantáneo con efectos permanentes. "Es aquel cuya conducta destruye o disminuye el bien jurídico tutelado en forma instantánea, en un momento, pero permanecen las consecuencias nocivas del mismo".<sup>99</sup>

Los elementos que sobre este delito señala el maestro Porte Petit, son una conducta, una consumación y su agotamiento instantáneo y la perdurabilidad del efecto producido, esto es lo que le dará el efecto permanente.

Continuado. Sobre este tipo de delito se señala que, se presentan varias acciones "de una misma naturaleza jurídica que corresponden al mismo tipo penal o que afectan al mismo bien jurídico"<sup>100</sup> y sólo una lesión

---

96 Op. Cit. p. 298.

97 Op. Cit. p. 229.

98 Op. Cit. p. 138.

99 Idem.

100 Villalobos, Op. Cit. 250.



jurídica. Castellanos señala que es continuado en la conciencia y discontinuo en la ejecución.

Permanente. Es también denominado continuo o sucesivo y para Pavón Vasconcelos es "el delito de consumación indefinida, cuyo tipo legal continúa realizándose hasta que interviene alguna causa que lo hace cesar".<sup>101</sup>

Castellanos Tena al respecto señala que el delito permanente requiere esencialmente la facultad por parte del agente activo, de remover o hacer cesar el estado antijurídico creado con su conducta.

Como en las anteriores clasificaciones de delitos Porte Petit identifica como requisitos una conducta ya sea por acción u omisión y una prolongación de la consumación por más o menos tiempo.

6.- Por el elemento interno o culpabilidad. Se clasifican en dolosos y culposos, algunos autores -manifiesta Castellanos- agregan la preterintencionalidad.

El delito doloso es "cuando se dirige la voluntad consciente a la realización del hecho típico y antijurídico; en la culpa no se requiere el resultado plenamente tipificado, más surge por el obrar sin las cautelas y precauciones exigidas por el Estado para asegurar la vida en común; es preterintencional cuando el resultado sobrepasa a la intención".<sup>102</sup>

7.- Delitos simples y complejos. Castellanos Tena se fundamenta en la definición de Soler al manifestar: "llámense simples aquellos en los cuales la lesión jurídica es única, los simples se producen por un solo sujeto en un solo acto; complejos aquellos en los cuales la figura jurídica consta de la unificación de dos infracciones, cuya fusión da nacimiento a una figura nueva, superior en gravedad a las que la componen, tomadas aisladamente".<sup>103</sup>

---

101 Op. cit. p. 230

102 Op. Cit. p. 141

103 Idem.

Debemos hacer la apuntación de que delito complejo, no es lo mismo que concurso de delitos, la diferencia radica que en el complejo, se encuentra contemplado en ley como un delito único, aunque intervengan dos o más delitos que pueden figurar por separado, en el concurso las infracciones existen separadamente siendo un solo sujeto quien las ejecuta.

8.- Delitos unisubsistentes y plurisubsistentes. Por el número de actos integrantes de la acción típica.

"Unisubsistentes se forman por un sólo acto, plurisubsistentes constan de varios actos".<sup>104</sup>

Pavón Vasconcelos se encarga de plasmar en su obra el interés de esta clasificación, al decir que se "estima orientado a distinguir los delitos que admiten la tentativa de los carentes de un proceso ejecutivo, así como para resolver el problema del tiempo y del lugar de comisión del delito."<sup>105</sup>

9.- Delitos unisubjetivos y plurisubjetivos. En esta clasificación se atiende a la unidad o pluralidad de los sujetos que intervienen para consumar el hecho tipificado.

10.- Por la forma de su persecución. Privados o de querrela, son únicamente perseguibles si se cubre con el requisito de la querrela del ofendido, en donde la autoridad está obligada a perseguir. Delitos perseguibles previa denuncia o "de oficio" que puede ser formulada por cualquier persona, "son todos aquellos en que la autoridad está obligada a actuar, por mandato legal, persiguiendo y castigando a los responsables, con independencia de la voluntad de los ofendidos."<sup>106</sup>

11.- Delitos comunes, federales, oficiales, militares y políticos. En función de la materia son:

---

<sup>104</sup> Castellanos Tena, Op. Cit. p. 237.

<sup>105</sup> Op. Cit. p. 237.

<sup>106</sup> Castellanos Tena, Op. Cit. p. 144.

Delitos comunes, constituyen una regla general los tipificados por las legislaturas locales, los federales con establecidos por las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Los oficiales "son los que un funcionario o empleado público ejecuta en ejercicio de sus atribuciones como tal"<sup>107</sup> sobre este delito opina Castellanos que es en abuso de esas funciones.

Delitos del orden militar "son aquellas infracciones que afectan la disciplina del ejército, bien porque directamente signifiquen su desconocimiento y violación, o bien porque alguna circunstancia de tiempo, lugar, persona o de ocasión haga que un delito común quebrante a la vez los deberes o las especiales prerrogativas y necesidades del Instituto Militar."<sup>108</sup>

Los delitos políticos, -Castellanos sanciona- no han sido definidos de manera satisfactoria, se "incluyen todos los hechos que lesionan la organización del Estado en sí misma o en sus órganos o representantes".<sup>109</sup>

### **III.2.2 CONDUCTA. CONCEPTO**

Es de todos conocido que el derecho valora las conductas realizadas por el hombre y por consecuencia no las crea.

Así pues, la ley "no crea la conducta porque la describa o individualice; la conducta es tal, sin la circunstancia de que un tipo penal la describa, o afecte en nada su ser conducta humana"<sup>110</sup>

El tratadista Zaffaroni al escribir este concepto adopta un punto de vista realista.

---

<sup>107</sup> Villalobos, Op. Cit., p. 228.

<sup>108</sup> Ibidem p. 224.

<sup>109</sup> Ibidem. p. 227

<sup>110</sup> Zaffaroni, Op. Cit. p. 43.

La filosofía entiende por conducta a todo comportamiento humano. En base a este entender, "todos los actos que se desarrollan en el ámbito de la conciencia, sean pensamientos, deseos, propósitos o voliciones, constituyen en conducta".<sup>111</sup>

Para Castellanos Tena el concepto de conducta es "el comportamiento humano voluntario, positivo o negativo, encaminado a un propósito".<sup>112</sup>

Porte Petit por su parte señala que al definir la conducta "se deben abarcar las nociones de acción y omisión. Consiguientemente, la acción consiste en un hacer voluntario o en un no hacer voluntario (culpa), dirigidos a la producción de un resultado material típico o extratípico. La conducta debe entenderse como el ejercicio de un comportamiento que tiende a un fin. Por tanto, la voluntad del objetivo es claramente la base de la teoría finalista de la acción".<sup>113</sup>

El autor mencionado utiliza los términos conducta y hecho para denominar el elemento objetivo del delito, según esta definición, el elemento objetivo del delito -dice Castellanos- es algunas veces la conducta y otras el hecho, cuando la ley requiere la producción de un resultado material, unido por un nexo causal.

Pavón Vasconcelos, al dar el concepto de conducta, señala los sostenidos por otros juristas, que para el caso de un mayor estudio y para ampliar nuestro conocimiento, nos permitimos reproducir.

Comienza mencionando la definición de López Gallo. "La conducta es una inactividad voluntaria o inactividad voluntaria (o no voluntaria en los delitos culposos por olvido), que produce un resultado con violación: a)

---

<sup>111</sup> Antolisei, Francesco. Manual de Derecho Penal. Parte General. Editorial Temis. Octava Edición. Bogotá, Colombia. 1988. p. 153.

<sup>112</sup> Op. Cit. p. 149

<sup>113</sup> Op. Cit. p. 235.

de una norma prohibitiva, en los delitos comisivos; b) de una preceptiva en los omisivos; y c) de ambas en los delitos de comisión por omisión.

Para Ranieri, por conducta debe entenderse el modo en que se comporta el hombre dando expresión a su voluntad por ello puede decirse que es la manifestación en el mundo exterior mediante el movimiento o inercia corporea del sujeto<sup>114</sup>.

Para Antolisei, acción no es cualquier comportamiento humano, sólo la conducta del hombre manifestada a través de un hecho exterior, no cualquier proceder exteriorizado del hombre es constitutivo de la acción, sino únicamente aquél que tiene trascendencia para el derecho<sup>115</sup>.

Sencillamente y de manera concreta el maestro Pavón Vasconcelos, conceptúa a la conducta como el comportamiento del hombre que se exterioriza en una actividad o inactividad, y que apoyamos con nuestro pensamiento.

Zaffaroni indica que "la conducta se genera en modo alguno con la prohibición, la que sólo se limita a señalarle el carácter antinormativo, por lo que no tiene sentido tratar de averiguar si una conducta es típica cuando aún no sabemos si es acción."<sup>116</sup>

Esta posición es bastante lógica, si nos apoyamos estrictamente en el estudio cronológico de la teoría del delito, si una conducta, no es determinada como tal, no cuenta con el primero de los elementos del delito, y por lo tanto, no es considerada como hecho punible.

"Afirmar que la conducta es presupuesto del delito, es sólo válido y verdadero en el sentido de que se trata de su género o carácter genérico, o sea que podemos afirmar la presencia de un delito presuponiendo

---

114 Pavón Vasconcelos, Op. Cit. p. 179 y 180

115 Antolisei, Op. Cit. p. 153

116 Zaffaroni, Op. Cit., p. 48.

también los demás atributos de la conducta delictiva. (tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad)."<sup>117</sup>

El orden jurídico penal, tiene como finalidad regular las conductas humanas excluyendo otra clase de hechos.

La conducta adopta dos formas, una positiva y otra negativa, es decir que puede consistir en un hacer o en un no hacer, lo que da como resultado la acción y la omisión.

La acción consiste en "un movimiento del cuerpo del sujeto. La fuerza síquica actúa sobre los nervios motores, los cuales determinan movimientos musculares que representan cabalmente la manifestación exterior de la voluntad del sujeto."<sup>118</sup>

Cada uno de esos movimientos constituyen un acto, la unión de varios actos forma la acción.

Por otro lado, encontramos a la omisión como antítesis de la acción, su esencia se encuentra en "no haber actuado de un modo determinado en no haber realizado una determinada acción."<sup>119</sup>

El no cumplir con la acción esperada por el orden jurídico penal, es lo que constituye la omisión.

### **III.2.3 CASOS DE AUSENCIA DE CONDUCTA**

Como primer elemento del delito, estudiamos a la conducta en su aspecto positivo, la ausencia de conducta, es el aspecto negativo, y por lo tanto de acuerdo con el artículo 7 del Código Penal, el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales, en ausencia de un actuar voluntario impiden la integración del delito.

---

<sup>117</sup> Ibidem p. 49.

<sup>118</sup> Antolisei, Op. Cit. p. 154.

<sup>119</sup> Ibidem p. 157.

Del concepto positivo de acción se deduce ante todo, la inexistencia de acto en cualquier hecho en que no participe un ser humano. "No obstante, como el hombre es un ente físico, puede intervenir en un hecho sólo en este carácter y tampoco hay en este supuesto una conducta humana. De allí se deduce que no cualquier intervención de un ser humano en un acontecimiento constituye una conducta."<sup>120</sup>

Como ausencia de conducta estudiaremos en primer término:

**a) Vis Absoluta.**

Es también "llamada violencia, constreñimiento físico o fuerza irresistible".<sup>121</sup> Artículo 15, fracción I del Código Penal. Se ha mencionado que la fuerza física irresistible se presenta "cuando el sujeto realiza un hacer o un no hacer por una violencia física, humana e irresistible".<sup>122</sup> esto es, se produce el resultado mediante un movimiento o inactividad involuntario del sujeto, sin intervenir en ningún momento su voluntad, sólo actúa impulsado por una fuerza exterior irresistible.

En consecuencia al presentarse una fuerza exterior irresistible, la actividad voluntaria no existe, por lo que no puede constituirse el delito.

Por fuerza física irresistible "debe entenderse una fuerza de entidad tal que haga al sujeto incapaz de dirigir sus movimientos, o sea que lo haga obrar mecánicamente."<sup>123</sup>

**Elementos de la vis absoluta**

- Una fuerza
- Física
- Humana e

<sup>120</sup> Zaffaroni, Op. Cit. p. 135.

<sup>121</sup> Pavón Vasconcelos, Op. Cit. p. 248

<sup>122</sup> Porte Petit, Op. Cit. p. 322

<sup>123</sup> Zaffaroni, Op. Cit. p. 136.

- Irresistible.<sup>124</sup>

Menciona el maestro Castellanos que la naturaleza jurídica de ésta excluyente, debe buscarse en la falta de conducta, criterio con el que coincidimos, ya que la falta de conducta produce la ausencia del primer elemento esencial del delito, por lo que este no se integra debidamente.

#### **b) Vis Mayor.**

Es cuando el sujeto realiza una actividad o inactividad involuntarias, por una fuerza física irresistible, producida por la naturaleza o seres irracionales (subhumana).

##### **Elementos de la vis Mayor**

Porte Petit, enumera los siguientes:

- Una fuerza
- Sub-humana
- Física
- Irresistible.<sup>125</sup>

La diferencia que existe con la vis absoluta, es la procedencia de la fuerza, en la vis mayor proviene de la naturaleza o de animales, y en la vis absoluta del hombre.

#### **c) Sueño.**

Sobre este caso, existen dos posiciones en las cuales se busca determinar al sueño como una causa de inimputabilidad y otra que constituye una ausencia de conducta.

La generalidad de los autores se inclina por la segunda posición, "el que está dormido no tiene dominio sobre su voluntad, el sueño

---

<sup>124</sup> Porte Petit, Op. Cit. p. 323.

<sup>125</sup> Ibidem p. 324.



constituye indudablemente un aspecto negativo de la conducta porque cuando se está en ese estado no existe voluntad, la cual forma parte integrante de la conducta".<sup>126</sup>

Precisamente los autores que afirman esta posición son Carrancá y Trujillo y Carrancá y Rivas. El sueño "ha sido considerado como un estado puramente cerebral, análogo a las alucinaciones y a la crisis de delirio; y por cuanto se da en un sujeto capaz, la consecuencia es, no la ausencia de imputabilidad, sino la ausencia de acción."<sup>127</sup>

Dentro del sueño se pueden originar movimientos involuntarios, que pueden ser dañosos. "Al no integrarse la conducta, por faltar la voluntad, habrá inexistencia del hecho, y por ende del delito",<sup>128</sup> aunque dependiendo del caso existiera un *actio liberae in causa*, cuando el responsable previendo el resultado, se entrega al sueño concientemente.

#### **d) Sonambulismo.**

El estado sonambólico "es similar al sueño, distinguiéndose de éste en que el sujeto deambula dormido. Hay movimientos corporales inconscientes y por ello involuntarios",<sup>129</sup> autores como Castellanos Tena, han determinado que efectivamente sí existe conducta, más falta la voluntad del sujeto, ya que sólo se rige por situaciones externas o internas, no pertenecientes a la realidad.

El sonambulismo "*in somno ambulare*" se caracteriza porque en el sujeto se presenta la automatización de la acción, esto es resultado de la

---

126 *Ibidem* p. 325

127 *Op. Cit.* p. 517.

128 Pavón Vasconcelos, *Op. Cit.* p. 253

129 *Ibidem* p. 254

inconsciencia en que se encuentra, "las modernas corrientes dogmático jurídicas, sostienen también la ausencia de acción".<sup>130</sup>

**e) Hipnotismo.**

El hipnotismo "consiste en una serie de manifestaciones del sistema nervioso producidas por una causa artificial, existe supresión o disminución de la conciencia, a través de la sugestión entre el hipnotizado y el hipnotizador".<sup>131</sup>

Mientras que el sujeto permanece en sueño hipnótico se encuentra animado de vida ajena, y obra por mandato del hipnotizador.

Hay ausencia de acción porque el automatismo del hipnotizado es absoluto.

Al igual que las causas estudiadas anteriormente la exclusión del delito se fundamenta en la ausencia de conducta, los daños producidos por el hipnotizado son provocados por el hipnotizador, "siendo aquél solo un instrumento de éste através de la sugestión hipnótica".<sup>132</sup>

**f) Actos reflejos.**

Son movimientos corporales sin contar con la voluntad necesaria para integrar una conducta. "Su presencia demuestra la falta del elemento volitivo, si el sujeto puede controlarlos o por lo menos retardarlos ya no funcionan como factores negativos del delito".<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> Carrancá Op. Cit. p. 518

<sup>131</sup> Idem.

<sup>132</sup> Pavón Vasconcelos, Op. Cit. p. 254.

<sup>133</sup> Castellanos Tena, Op. Cit. p. 164.

### III.3 TIPICIDAD. CONCEPTO.

La tipicidad es un elemento esencial del delito, se encuentra definida como "la adecuación de la conducta o del hecho a la hipótesis legislativa".<sup>134</sup>

Otro concepto es el enunciado por el maestro Porte Petit, que señala que la tipicidad "consistirá en la adecuación o conformidad a lo prescrito por el tipo".<sup>135</sup>

Generalmente los autores definen a la tipicidad como la adecuación de la conducta al tipo, y es preciso mencionar tal y como lo señala el maestro Pavón Vasconcelos que el tipo y la tipicidad no deben confundirse, por ser el tipo el antecedente necesario del delito, y la tipicidad uno de los elementos constitutivos, es en donde encuentra sustento el principio de derecho *nullum crimen sine tipo*.

Para Castellanos, la tipicidad es "el encuadramiento de una conducta con la descripción hecha en ley";<sup>136</sup> señala que este adecuamiento es una coincidencia de un comportamiento con un tipo penal.

El tipo en este sentido viene a ser "una forma legal de determinación de lo antijurídico punible, supuestas condiciones normales en la conducta que se describe".<sup>137</sup>

Zaffaroni, sobre este tema indica: "el tipo penal es un instrumento legal lógicamente necesario y de naturaleza predominantemente descriptiva, que tiene por función la individualización de conductas humanas penalmente relevantes."<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> Pavón Vasconcelos, Op. Cit. p. 283.

<sup>135</sup> Op. Cit. p. 333

<sup>136</sup> Op. Cit. p. 168.

<sup>137</sup> Villalobos, Op. Cit. p. 267.

<sup>138</sup> Op. Cit. p. 167.

En el Derecho Argentino se diferencia entre tipo, el cual lo identifican como la figura que nace en la imaginación del legislador, entre juicio de tipicidad que es la indagación que sobre una conducta se realiza para saber si reúne o no los elementos previamente imaginados por el legislador y entre tipicidad que es el resultado afirmativo de ese juicio.

### III.3.1 CAUSAS DE ATIPICIDAD

Antes de enumerar las causas de atipicidad, es necesario conceptualizarla, así pues, constituye el aspecto negativo de la tipicidad y por lo tanto impide la integración del delito pero no implica la no consignación en la ley penal.

La atipicidad se presenta "cuando el comportamiento humano concreto, previsto legalmente en forma abstracta, no encuentra perfecta adecuación en el precepto por estar ausente alguno o algunos de los requisitos constitutivos del tipo. Es la ausencia de adecuación típica".<sup>139</sup>

Para enumerar las causas de atipicidad nos basaremos en el criterio del maestro Castellanos Tena:

1. Ausencia de calidad o del número exigido por la Ley en cuanto a los sujetos activo y pasivo;
2. Si faltan el objeto material o el objeto jurídico;
3. Cuando no se dan las referencias temporales o espaciales requeridas en el tipo;
4. Al no realizarse el hecho por los medios comisivos específicamente señalados en la ley;
5. Si faltan los elementos subjetivos del injusto legalmente exigidos; y.

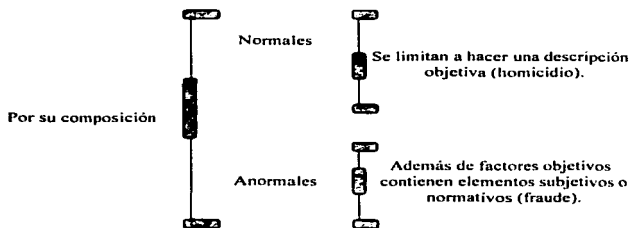
<sup>139</sup> Pavón Vasconcelos, Op. Cit. p. 284

6. Por no darse, en su caso, la antijuridicidad especial.<sup>140</sup>

### III.3.2 DIVERSAS CLASES DE TIPOS PENALES

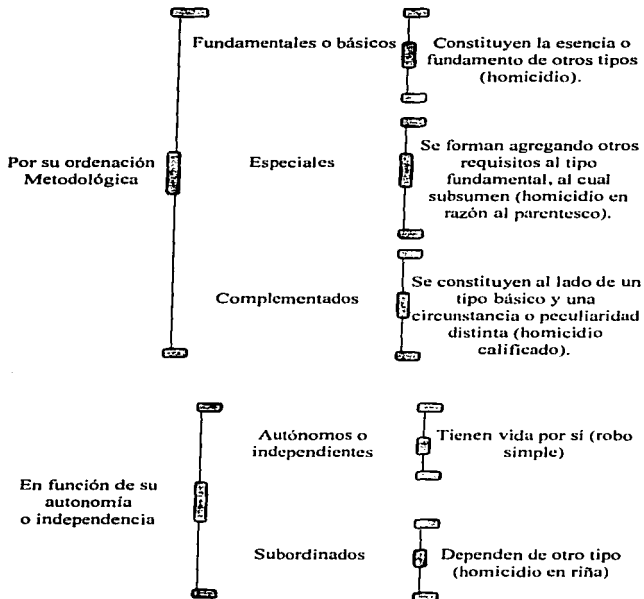
La estructura de los tipos penales "se sujeta a ciertas leyes que se derivan de las distintas posibilidades de ordenación de los elementos que los integran. De esta suerte, surgen clases de tipos firmemente asentados en la terminología jurídico-penal que encierra significación en orden a la clasificación e interpretación de los preceptos penales."<sup>141</sup>

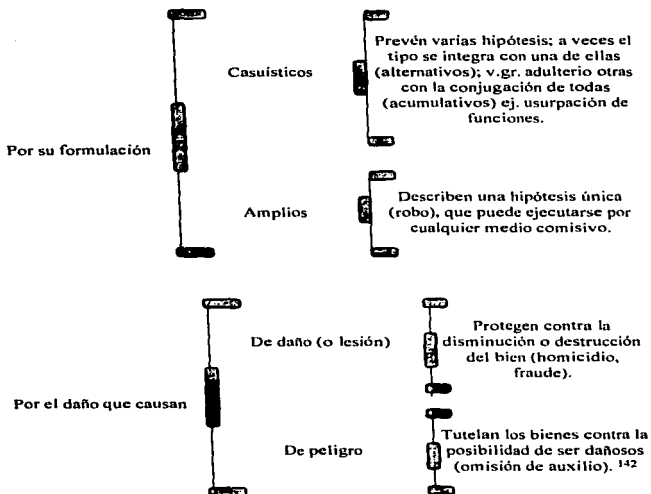
Para el efecto de enunciar los tipos penales, basaremos el presente trabajo en la clasificación que realiza Castellanos Tena:



<sup>140</sup> Op. Cit. p. 175

<sup>141</sup> Jescheck Op. Cit. p. 35-4.





### III.4 ANTIJURIDICIDAD. CONCEPTO.

Se ha manifestado que el delito es la externación de una conducta humana, pero "no toda conducta humana es delictuosa, precisa además que sea típica, antijurídica y culpable. La antijuridicidad es otro elemento esencialísimo para la integración del delito".<sup>143</sup>

<sup>142</sup> Op. Cit. p. 173 y 174.

<sup>143</sup> Ibidem, p. 177.

La esencia de la antijuridicidad "no es otra cosa que un juicio y concretamente un juicio de relación. Se emite un juicio acerca de un hecho; se hace una valoración, reconociendo que el hecho es contrario a un precepto del ordenamiento jurídico."<sup>144</sup>

La mayoría de los autores -dice Pavón Vasconcelos- han estado conformes en que la antijuridicidad "es un desvalor jurídico una contradicción o desacuerdo entre el hecho del hombre y las normas del derecho".<sup>145</sup>

Jescheck la define como "contradicción con el Derecho"<sup>146</sup> y entiende por contradicción lo siguiente: "para la protección de la vida colectiva del hombre en la sociedad el legislador prevé normas de comportamiento vinculantes que reciben el nombre de normas jurídicas. Estas no son puros mandatos coactivos, sino exigencias ajustadas al orden colectivo, que apelan a la comprensión por sus destinatarios de su significado racional y reclaman, según esto, obediencia cívica, o prescriben la realización de un hacer activo valioso o prohíben comportamientos disvaliosos por lo que consisten en mandatos o prohibiciones".<sup>147</sup>

Así pues, podemos encontrar la esencia de la antijuridicidad en la violación mediante una acción u omisión de lo prescrito en la norma jurídica.

Para Castellanos Tena, la antijuridicidad "es puramente objetiva, atiende sólo al acto, a la conducta externa. Para llegar a la afirmación de que una conducta es antijurídica, se requiere necesariamente un juicio de

---

<sup>144</sup> Antolisei, Op. Cit. p. 136.

<sup>145</sup> Op. Cit. p. 289.

<sup>146</sup> Op. Cit. p. 315.

<sup>147</sup> Jescheck Op. Cit. p. 315.



valor, una estimación entre esa conducta en su fase material y la escala de valores del Estado".<sup>148</sup>

La antijuridicidad es también "la característica de contrariedad al derecho presentada por una conducta. Es el juicio negativo de valor que recae sobre una conducta humana."<sup>149</sup>

Carrancá entiende a la antijuridicidad como "la oposición a las normas de cultura reconocidas por el Estado",<sup>150</sup> esto implica forzozamente que las normas de cultura sean reconocidas por el Estado, para que estén investidas de valores jurídicos los que la sociedad exige, y al momento de ser violados configuran la antijuridicidad.

Los juristas han determinado que la antijuridicidad tiene dos sentidos. La formal y la material.

En la antijuridicidad formal "se toma sólo en consideración la contradicción de la acción con el mandato de la norma. La antijuridicidad en su sentido material atiende al menoscabo que supone en el bien jurídico protegido por la norma correspondiente".<sup>151</sup> En este sentido de la antijuridicidad se dejan al descubierto las razones que tuvo el legislador para someter a pena determinada conducta.

### III.4.1 CAUSAS DE JUSTIFICACION

Constituyen el aspecto negativo de la antijuridicidad y son, según la definición de Augusto Kohler, proporcionada por Carrancá, las que

---

148 Op. Cit. p. 178.

149 Zaffaroni, Op. Cit. p. 561.

150 Op. Cit. p. 518

151 Jescheck Op. Cit. p. 315

“excluyen la antijuridicidad de la conducta que entra en el hecho objetivo determinado en una ley penal”.<sup>152</sup>

Han sido definidas como “aquellas situaciones especiales en que un hecho, que de ordinario está prohibido por la ley penal, no constituye delito por existir una norma que lo autoriza o lo impone”.<sup>153</sup> El delito y sus elementos se encuentran contemplados en la ley penal, pero esas causas de justificación son las que le proporcionan la exclusión de la antijuridicidad.

Como consecuencia, al momento en que se presenta una causa de justificación, falta uno de los elementos esenciales del delito, la acción resulta inimputable, por no haber violentado una norma de conducta.

Al realizarse la acción apoyada en estas circunstancias, se encuentra ejecutada conforme a Derecho, en virtud de no formarse adecuadamente el delito al faltar uno de sus elementos: la antijuridicidad.

Las causas de justificación también han sido denominadas como justificantes, causas eliminatorias de la antijuridicidad, causas de licitud, etc.

#### **a) Legítima defensa.**

El empleo de la legítima defensa tiene lugar para evitar daños derivados de una conducta antijurídica.

Atinadamente Zaffaroni señala que “siempre tiene un carácter subsidiario, ya que deriva de la necesidad cuando el orden jurídico no puede acudir de otro modo a esa defensa, y puede ser llevada a cabo por el titular o por un tercero.”<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Op. Cit. p. 476.

<sup>153</sup> Antolisei, Op. Cit. p. 190.

<sup>154</sup> Zaffaroni Op. Cit. p. 589.

La definición clásica de la legítima defensa es “la defensa que resulta necesaria para hacer frente a una agresión antijurídica actual contra un bien jurídico susceptible de defensa”.<sup>155</sup>

La legítima defensa es también la “repulsa inmediata, necesaria y proporcionada a una agresión actual e injusta, de la cual deriva un peligro inminente para bienes tutelados por el Derecho”.<sup>156</sup>

Esta definición engloba que sea una agresión antijurídica que pone en peligro bienes propios y ajenos, esta agresión, se menciona, no debe traspasar la medida necesaria para la protección.

En la ejecución de la legítima defensa, se pueden presentar las siguientes hipótesis:

- Que el conflicto sea entre bienes de desigual valor, siendo de mayor entidad el bien del injustificadamente atacado.
- Conflicto entre bienes de igual valor, del agresor y del injustificadamente atacado.
- Conflicto de bienes de desigual valor, siendo de mayor entidad el bien del agresor.

En las hipótesis señaladas por el Maestro *Porte Petit*, no cabe duda que estamos frente a una legítima defensa y sin importar que el bien del injustamente atacado sea de igual o menor entidad “lo cual quiere decir, que no fundamenta la licitud de la conducta el principio del interés preponderante, sino lo injusto de la conducta del agresor”.<sup>157</sup>

La legítima defensa debe de cumplir con los requisitos positivos de ser:

1. Una agresión. Se entiende por tal la conducta humana que amenaza lesionar los intereses jurídicos protegidos.

---

<sup>155</sup> Jescheck Op. Cit. p. 461.

<sup>156</sup> Pavón Vasconcelos, Op. Cit. p. 309.

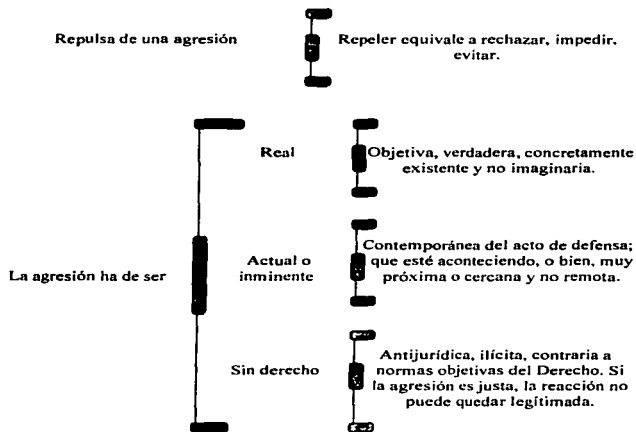
<sup>157</sup> Op. Cit. p. 393.

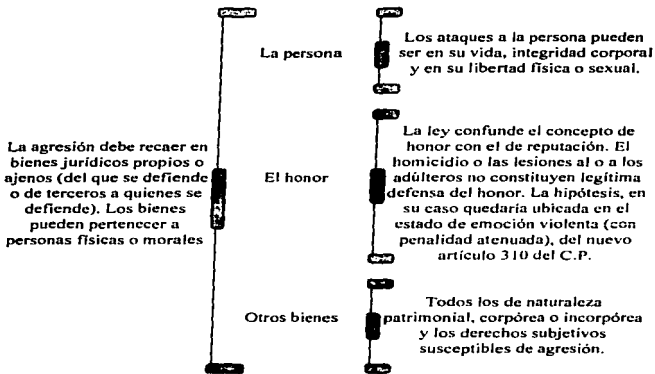
2. Real. Se dice que es aquello que no es imaginario, lo que efectivamente tiene existencia.

3. Actual. Lo que acontece o,

4. Inminente. Que este próximo a realizarse.

El Maestro Castellanos Tena elabora el siguiente cuadro esquemático:





Necesidad racional de la reacción defensiva

No es legítima la defensa en ausencia de necesidad de la defensa y racionalidad de los medios.  
No es legítima la defensa cuando media provocación dolosa suficiente e inmediata por el agredido o por la persona a quien se defiende.

Exceso en la defensa

Innecesaria intensificación de la reacción defensiva; el injustamente agredido rebasa los límites de un comportamiento legitimado, colocándose en el ámbito de lo antijurídico. Se sanciona como delito culposo.

**Presunciones de  
legítima defensa**

Se presumirá como defensa legítima, salvo prueba en contrario, el hecho de causar daño a quien por cualquier medio trate de penetrar, sin derecho, al hogar del agente, al de su familia, a sus dependencias, o a los de cualquier persona que tenga la obligación de defender, al sitio donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que exista la misma obligación; o bien, lo encuentre en alguno de aquellos lugares en circunstancias tales que revelen la probabilidad de una agresión.<sup>158</sup>

**b) Estado de necesidad.**

El Estado de necesidad se "caracteriza por una colisión de intereses pertenecientes a diferentes titulares, situación de peligro cierto y grave cuya superación para el amenazado, hace imprescindible el sacrificio del interés ajeno como único medio para salvaguardar el propio",<sup>159</sup> es decir, que hay necesidad de causar algún daño para salvaguardar ese interés que pelagra.

La esencia del estado de necesidad es el "consistir en un peligro actual para la vida, la integridad física, el honor, el patrimonio u otro bien jurídico que sólo pueda ser conjurado mediante acción típica."<sup>160</sup> Puede referirse como se ha mencionado a todo bien jurídico, existiendo sólo una excepción respecto a la vida, basada en el certero criterio de que la vida no puede compensarse entre sí.

El orden jurídico "se resigna a que tenga lugar el "mal menor", y por ello el límite de lo injusto termina en cuanto se actúa para impedir el "mal mayor", en la legítima defensa se trata de evitar el resultado de la conducta desvalorada",<sup>161</sup>

<sup>158</sup> Op. Cit. p. 199 y 200

<sup>159</sup> Pavón Vasconcelos, Op. Cit. p. 321.

<sup>160</sup> Jescheck Op. Cit. p. 492.

<sup>161</sup> Zaffaroni, Op. Cit. p. 590.

La naturaleza jurídica del estado de necesidad se basa en distinguir si los bienes en conflicto son de igual o de diferente valor.

<b>Menor entidad</b>	<b>Mayor Entidad</b>	<b>Naturaleza</b>
Sacrificado	Amenazado o salvado	Causa de justificación
Amenazado o salvado	Sacrificado	Delito (excepción cuando exista otra circunstancia justificada)
Igual entidad	Igual entidad	Delito inexistente

Los elementos que sobre el estado de necesidad menciona

Porte Petit:

1. Un peligro. Consistente en la probabilidad de un daño.
2. Real. Positiva y verdadera existencia.
3. Actual. Lo que acontece.
4. Inminente. Que amenaza o está por suceder. <sup>162</sup>

Las diferencias que existen con la legítima defensa son:

<b>Legítima defensa</b>	<b>Estado de necesidad</b>
Existe una agresión	No existe agresión
Contrataque o defensa	Conflicto entre intereses legítimos

<sup>162</sup> Op. Cit. p. 438.

**c) Cumplimiento de un deber.**

Se ha mencionado por diversos autores que "hay cumplimiento de un deber cuando alguien realiza una conducta ordenada por la norma",<sup>163</sup> de tal naturaleza se elimina el carácter delictuoso de la conducta.

De esta definición se deriva que comprende realizar la conducta ordenada por la norma, es decir que previamente ya existía su mandato previsto en la ley, y por consiguiente, la ejecución de las conductas autorizadas.

Pavón Vasconcelos, enumera los deberes cuyo cumplimiento impide el nacimiento de la antijuridicidad:

1. De una norma jurídica; pues la exclusión de la antijuridicidad se subordina al cumplimiento de un deber consignado en la ley.

2. De una orden de la autoridad. Es la manifestación de la voluntad del titular, de un órgano revestido de imperio, con pleno reconocimiento del Derecho, mediante la cual se exige al subordinado un comportamiento determinado, estableciéndose una vinculación entre ambos originada en el orden, que debe ser formal y sustancialmente legítima.<sup>164</sup>

**d) Ejercicio de un derecho.**

Porte Petit se refiere a la definición que señala Cavallo al decir que el ejercicio de un derecho "consiste en el ejercicio de una facultad concedida a un sujeto por la norma permisiva o contra norma para la satisfacción de un interés más valioso, consiguientemente que prepondera sobre el interés que es antagónico".<sup>165</sup>

Sobre esta definición y otras que señala el autor en cita, se puede observar que no existe ninguna lesión al bien protegido por la ley penal,

---

<sup>163</sup> Porte Petit, Op. Cit. p. 475.

<sup>164</sup> Op. Cit. p. 334 y 335.

<sup>165</sup> Op. Cit. p. 461.



ya que al encontrarse autorizado por una disposición legal, se está actuando en ejercicio de un derecho.

Para que exista el ejercicio de un derecho, depende en su totalidad de la existencia en la norma penal o extrapenal, que otorgue al sujeto la facultad de actuar, es por esto que, Porte Petit; se inclina en decir que, es innecesario incluir un precepto en el Código Penal que se refiera al ejercicio de un derecho.

El tratadista mexicano se inclina por la opinión de que no es propiamente una causa de justificación, sino el carácter genérico que todas ellas tienen.

El ejercicio de un derecho puede ser:

- "Legítimo; que es el que se lleva a cabo sujetándose a las prescripciones legales; o

- Ilegítimo, cuando se realiza sin sujetarse a los mandatos legales. Consecuentemente, el ejercicio del derecho debe ser legítimo. Una cosa es el derecho y otra, ejercerlo legítimamente."<sup>166</sup>

Sobre el ejercicio de un derecho se ha realizado la siguiente clasificación:

- "Derecho de corrección. (*ius corrigendi*)
- Derecho de retención.
- Derecho Penal disciplinario.
- Derecho de emitir o tomar informaciones comerciales.
- Los *offendicula* (defensas necesarios predispuestas), aparatos mecánicos defensivos.
  - Actos emulativos (actos de rivalidad).
  - Justicia de propia mano, auxilio propio o auto-auxilio, ejercicio indebido del propio derecho (vías de hecho).

---

<sup>166</sup> Porte Petit, Op. Cit. p. 463

- Gestión de negocios". 167

#### **III.4.2 OBEDIENCIA JERARQUICA LEGITIMA E IMPEDIMENTO LEGITIMO.**

La doctrina señala también como justificantes al impedimento legítimo y la obediencia debida, así como el consentimiento del interesado.

La obediencia jerárquica legítima, es también denominada como obediencia debida. "algunos autores la estudian como causa de justificación cuando la obligación del acatamiento del mandato, con independencia del conocimiento de su licitud, deriva de la propia ley". 168

Las características de superioridad, legitimidad y jerarquía, integran la obligatoriedad de un mandato y esta obligación es lo que da razón a la excluyente, siempre y cuando los sujetos involucrados se encuentren dentro de la misma órbita de atribuciones.

El deber de obediencia encuentra vida en los mandatos vinculantes. "el carácter vinculante deriva de la división de funciones entre los órganos que ordenan y los que ejecutan". 169

Es precisamente necesario que exista el mandato vinculante para el subordinado y que pueda ser considerado como causa de justificación, aunque esta orden sea antijurídica algunas veces.

No puede alegarse "contra la ejecución de una orden antijurídica pero vinculante legítima defensa, puesto que el subordinado actúa con arreglo a Derecho, pero sí, dentro de estrictos límites, el estado de necesidad." 170

---

167 *Ibidem* 464.

168 Pavón Vasconcelos, Op. Cit. p. 346.

169 Jescheck Op. Cit. p. 538.

170 *Ibidem* p. 541.

Los requisitos de la obediencia jerárquica se encuentran enumerados en el libro Derecho Penal Mexicano del Maestro Carrancá y Trujillo, que por su importancia, nos permitimos enunciar.

“Según los términos en que está redactada la causa de justificación dentro de nuestro derecho, podemos descomponerla independizando los siguientes requisitos:

1.-Existencia de una relación jerárquico-legítima. Esta relación no hace necesario que el mandato gire dentro de la órbita de las relaciones habituales entre el que manda y el que obedece; puede rebasarla, pues la relación jerárquica se refiere a los sujetos, no al mandato. Es tan sólo un elemento objetivo.

2.- Que el mandato ofrezca a lo menos apariencia de licitud, aunque en sí sea ilícito. La naturaleza del mandato no está limitada estrictamente por la ley; puede ser hasta delictuosa: sólo importa su apariencia. Se trata de un elemento normativo y.

3.- Que subsidiariamente la prueba no acredite que el sujeto conocía que el mandato era delictuoso. Por tanto, dados los términos de la ley, que contiene una fórmula negativa, al proceder al análisis de esta tercera condición pesará sobre el Ministerio Público, la naturaleza delictuosa del acto que le fue mandado y ejecutó, no existiendo prueba suficiente entre las que acepta nuestro derecho procesal, deberá declararse no probado el conocimiento por parte del sujeto y, en consecuencia, su inculpabilidad.”<sup>171</sup>

#### **Impedimento legítimo.**

Mediante reformas del 21 de diciembre de 1993, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de enero de 1994, quedó suprimida la excluyente por impedimento legítimo, que antes establecía la fracción VIII

---

<sup>171</sup> Op. Cit. p. 645.

del artículo 15 del Código Penal, esta “operaba cuando el sujeto, teniendo obligación de ejecutar un acto, se abstenía de obrar, coimándose en consecuencia un tipo penal.”<sup>172</sup>

Sin embargo, es pertinente realizar algunas anotaciones, tales como los elementos del impedimento legítimo: “contravenir lo dispuesto en una ley penal; dejando de hacer lo que manda, por un impedimento legítimo”<sup>173</sup>

El impedimento legítimo al derivar de la ley, se encuentra precisamente provisto de legitimidad, la omisión no es antijurídica. La conducta siempre será omisiva, “pues sólo las normas preceptivas, cuya violación se origina en una omisión imponen un deber jurídico de obrar.”<sup>174</sup>

### **III.5 IMPUTABILIDAD. CONCEPTO**

Es de todos conocido que para que a un sujeto se le determine como culpable, debe de ser primero imputable, por lo que la doctrina ha considerado que la imputabilidad es el soporte o cimiento de la culpabilidad y no un elemento del delito.

Algunos autores como Pavón Vasconcelos lo consideran un presupuesto general del delito, como un elemento integral del mismo o bien como el presupuesto de la culpabilidad.

La imputabilidad “es el conjunto de condiciones mínimas de salud y desarrollo mentales en el autor, en el momento del acto típico penal, que lo capacitan para responder del mismo”.<sup>175</sup>

La mayoría de los autores definen a la imputabilidad en pocas y sencillas palabras al decir que es la capacidad de entender y de querer en el

---

<sup>172</sup> Castellanos Tena Op. Cit. p. 215.

<sup>173</sup> Porte Petit, Op. Cit. p. 487.

<sup>174</sup> Pavón Vasconcelos, Op. Cit. p. 345.

<sup>175</sup> Castellanos Tena, Op. Cit. p. 218.

campo del Derecho Penal, esto se traduce en que no sólo es necesario el elemento volitivo, sino además contar con la aptitud de entendimiento, pues, -como menciona Pavón Vasconcelos- "únicamente quien por su desarrollo y salud mental es capaz de representar el hecho, conocer su significación y mover su voluntad al fin concreto de violación de la norma, puede ser reprochado en el juicio integrante de la culpabilidad."<sup>176</sup>

Villalobos asegura que es un tecnicismo que se refiere a la capacidad del sujeto, capacidad que entiende como la manera de conducirse dentro del orden jurídico.

Antolisci<sup>177</sup>, señala que para que un hombre pueda responder de sus actos, es necesario que se encuentre dotado de las facultades suficientes para darse cuenta de la violación a la norma de conducta, es decir, que cuente con un desarrollo intelectual y mental.

Sobre este tema Castellanos afirma que la imputabilidad "está determinada por un mínimo físico representado por la edad y otro psíquico, consisten en la salud mental".<sup>178</sup>

### **III.5.1 CAUSAS DE INIMPUTABILIDAD.**

Como se mencionó, la imputabilidad es indispensable para la integración del delito, considerándola como la capacidad para conocer de un hecho delictivo, en este sentido, la inimputabilidad, es la incapacidad del sujeto para percibir ese hecho penal.

La inimputabilidad constituye el aspecto negativo de la imputabilidad, y "será la que suprima, en el juicio, la conciencia jurídica o la

---

<sup>176</sup> Op. Cit. p. 365.

<sup>177</sup> Op. Cit. p. 437.

<sup>178</sup> Op. Cit. p. 218.

capacidad de conocer y discernir la naturaleza de sus actos en todo aquello que los hace ilícitos".<sup>179</sup>

Por causas de inimputabilidad entendemos que "son todas aquellas capaces de anular o neutralizar ya sea el desarrollo o la salud de la mente, en cuyo caso el sujeto carece de aptitud psicológica para la delictuosidad".<sup>180</sup>

Para determinar las causas de inimputabilidad las legislaciones penales han empleado principalmente los criterios biológico, psicológico y mixto.

Después de las reformas al Código Penal en 1983, y que fueron publicadas mediante Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de enero de 1984, se establecieron en el artículo 15 fracción II las causas de inimputabilidad contenidas en dos grandes hipótesis.

La primera fue el transtorno mental. Este se traduce como la perturbación de las facultades psíquicas. La ley vigente no distingue los trastornos mentales transitorios de los permanentes.

En segundo término se contempló el desarrollo intelectual retardado, "quedan aquí comprendidos además los sordomudos o ciegos con desarrollo intelectual retardado que les impida comprender el carácter ilícito del hecho, o conducirse de acuerdo con esa comprensión aún cuando no presenten un verdadero transtorno mental."<sup>181</sup>

Por lo que hace al miedo grave, antes de las reformas publicadas en 1994, se presentaba como una causa de inimputabilidad "porque en función del miedo grave el sujeto queda momentáneamente perturbado en

---

<sup>179</sup> Villalobos, Op. Cit. 411.

<sup>180</sup> Castellanos Tena Op. Cit. p. 225.

<sup>181</sup> *Ibidem* p. 228.

sus facultades de juicio y decisión, razón por la cual no podrá optar por otro medio practicable y menos perjudicial.”<sup>182</sup>

En relación a los menores de edad, se ha afirmado que los menores de 18 años son inimputables y por lo mismo al realizar conductas típicas, no se configura el delito. Actualmente la ley que rige este tipo de conductas es la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal.

### III.6 CULPABILIDAD. CONCEPTO

Se ha mencionado a través del presente estudio, que para considerar una conducta como delictuosa, debe cumplir con los elementos del delito.

En este capítulo estudiaremos que la conducta delictuosa, debe ser típica, antijurídica y además culpable.

Castellanos Tena considera a la culpabilidad “como el nexo intelectual y emocional que liga al sujeto con su acto”.<sup>183</sup>

Por su parte Villalobos, asienta que es “aquello que hace que el acto antijurídico sea reprochable subjetivamente”,<sup>184</sup> al sujeto sólo se le puede reprochar el acto si pasó por su conocimiento y deseado por su voluntad.

Pavón Vasconcelos hace referencia al concepto que indica el Jurista Jiménez de Asúa, en donde hace la distinción de culpabilidad en amplio sentido y el “sentido estricto del autor Welsel; sobre la primera de ellas menciona que “ha sido estimada como el conjunto de presupuestos que fundamentan la reprochabilidad personal de la conducta antijurídica; comprendiendo por ello a la imputabilidad, mientras que en sentido estricto,

---

<sup>182</sup> *Ibidem* p. 229.

<sup>183</sup> *Op. Cit.* p. 234

<sup>184</sup> *Op. Cit.* 281.

culpabilidad es reprochabilidad, calidad específica de desvalor que convierte el acto de voluntad en un acto culpable” 185

Para Jescheck el principio de la culpabilidad “no presupone sólo que el hombre pueda decidir con libertad, sino también correctamente” 186

Esto contiene el significado de que aunado a la libertad de decidir deba tener la capacidad de valorar esa libertad.

La culpabilidad “se refiere a normas jurídicas y el objeto del reproche lo constituye la carencia de una actividad interna favorable al Derecho.” 187

En el apartado correspondiente a la imputabilidad, se mencionó que ésta es un presupuesto de la culpabilidad.

Sobre el concepto de culpabilidad se han manejado dos teorías: la psicologista y la normativista.

La psicologista, menciona que la culpabilidad “radica en un hecho de carácter psicológico, dejando toda valoración jurídica para la antijuridicidad ya supuesta”, 188 para determinar la esencia de la culpabilidad, se requiere un análisis psíquico del sujeto, con el fin de poder encontrar la actitud ante el resultado delictuoso.

En esta teoría sus creadores manejan dos elementos el volitivo y el intelectual.

Teoría Normativista. Se menciona que “el ser de la culpabilidad lo constituye en un juicio de reproche; una conducta es culpable, si a un sujeto capaz que ha obrado con dolo y culpa, le puede exigir el orden normativo una conducta diversa a la realizada”. 189

---

185 Pavón Vasconcelos Op. Cit. p. 353.

186 Jescheck Op. Cit. p. 567

187 Ibidem p. 576.

188 Castellanos Tena, Op. Cit. p. 234.

189 Ibidem, p. 236.



Esta teoría encuentra basado su fundamento en exigir a los sujetos una conducta conforme a derecho, y señala que "la culpabilidad no es una simple liga psicológica que existe entre el autor y el hecho, ni se debe ver sólo en la psíquis del autor; es algo más, es la valoración en un juicio de reproche de ese contenido psicológico."<sup>190</sup>

Los psicólogos y normativistas consideran que en el delito debe existir el desvalor del acto y éste se extienda al sujeto actor del mismo.

#### **a) Dolo.**

El dolo es para algunos juristas el núcleo central y básico de todos los tipos subjetivos, "al punto que en la mayoría de ellos con él se agota éste."<sup>191</sup>

Esta considerado como una de las formas de la culpabilidad, junto con la culpa, ya que se puede delinquir "mediante una determinada intención delictuosa (dolo) o por descuidar las precauciones indispensables exigidas por el Estado para la vida gregaria."<sup>192</sup>

Castellanos Tena enuncia la definición que sobre el dolo proporciona el Jurista Cuello Calón. "El dolo consiste en la voluntad consciente dirigida a la ejecución de un hecho que es delictuoso, o simplemente en la intención de ejecutar un hecho delictuoso."<sup>193</sup> Es la voluntad de realizar la conducta, guiada por el conocimiento de los elementos que constituyen el delito.

Igualmente señala la de Jiménez de Asúa, la cual es aceptada también por Pavón Vasconcelos, "es la producción de un resultado antijurídico, con consciencia de que se quebranta el deber con conocimiento de las

---

190 *Idem.*

191 Zaffaroni, *Op. Cit.* p. 297.

192 Castellanos Tena, *Op. Cit.* p. 238.

193 *Op. Cit.* p. 239.

circunstancias de hecho y del curso esencial de la relación de causalidad existente entre la manifestación humana y el cambio en el mundo exterior, con voluntad de realizar la acción y con representación del resultado que se quiere o ratifica.”<sup>194</sup>

Después de estas dos definiciones Castellanos, resume que “el dolo consiste en el actuar, consciente y voluntario, dirigido a la producción de un resultado típico y antijurídico.”<sup>195</sup>

Para Zafarroni el dolo “es finalidad que se individualiza en el tipo en atención a ella misma”,<sup>196</sup>

Nosotros entendemos de estas completas definiciones que el dolo es la voluntad de actuar, deseando el resultado previsto en la ley, por lo tanto, todos y cada uno de los movimientos corporales que se realicen, estarán encaminados a conseguir la realización de un hecho delictuoso.

El dolo se encuentra compuesto de dos elementos, estos son: el ético que consiste en tener el conocimiento de que se viola un precepto de ley y el volitivo que es la voluntad de violar ese precepto.

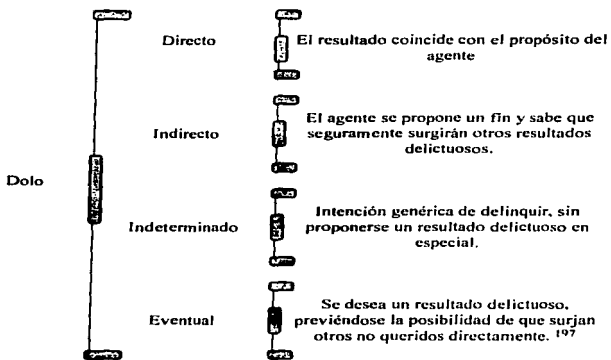
El dolo tiene varias especies, para lo cual las enunciaremos a la manera de Castellanos Tena, en el siguiente cuadro sinóptico:

---

194 Idem.

195 Idem.

196 Op. Cit. p. 298.



### b) Culpa

La culpa es otra especie de la culpabilidad y en ausencia de cualquiera de ellos no se presenta la culpabilidad y consecuentemente el delito.

De las definiciones que señala el Maestro Castellanos encontramos las siguientes:

-Cuello Calón- "Existe culpa cuando se obra sin intención y sin la diligencia debida, causando un resultado dañoso previsible y penado por la ley".<sup>198</sup>

-Eduardo Mezger- "Actúa culposamente quien infringe un deber de cuidado que personalmente le incumbe y cuyo resultado puede prevenir."<sup>199</sup>

<sup>197</sup> Castellanos Tena Op. Cit. p. 241.

<sup>198</sup> Ibidem, p. 245.

<sup>199</sup> Idem.

-Castellanos Tena- "Existe culpa cuando se realiza la conducta sin encaminar la voluntad a la producción de un resultado típico, pero éste surge a pesar de ser previsible y evitable, por no ponerse en juego, por negligencia o imprudencia, las cautelas o precauciones legalmente exigidas."<sup>200</sup>

Por su parte, Pavón Vasconcelos señala sobre la culpa que es "aquél resultado típico y antijurídico, no querido ni aceptado, previsto o previsible, derivado de una acción u omisión voluntarias, y evitable si se hubieran observado los deberes impuestos por el ordenamiento jurídico y aconsejables por los usos y costumbres."<sup>201</sup>

Así mismo Carrancá entiende que la culpa "es la no previsión de lo previsible y evitable, que causan daño antijurídico y penalmente tipificado."<sup>202</sup>

Nosotros entendemos por culpa el actuar sin la voluntad de realizar la conducta típica, siendo ésta previsible y en su momento evitable.

La naturaleza jurídica de la culpa la determinan tres teorías a saber: De la previsibilidad, de la previsibilidad y evitabilidad; del defecto de la atención.

La teoría de la previsibilidad, se encuentra sustentada en el criterio de Carrara, en donde la esencia de la culpa es precisamente la previsibilidad del resultado no deseado. La culpa "consisten en la voluntaria omisión de diligencia, en calcular las consecuencias posibles y previsibles del propio hecho",<sup>203</sup>

La segunda teoría de la previsibilidad y evitabilidad su exponente es Binding, y acepta la previsibilidad del evento, pero añade la característica de evitable o prevenible para integrar la culpa "de tal manera que

---

200 Op. Cit. p. 246.

201 Op. Cit. p. 397.

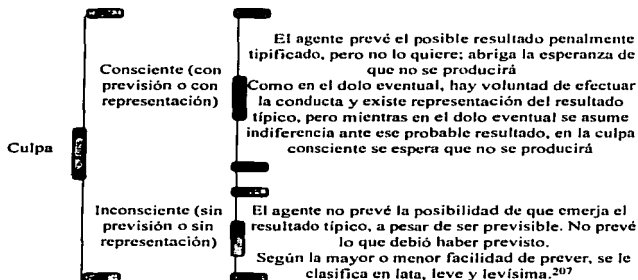
202 Op. Cit. p. 457

203 Castellanos Tena, Op. Cit. p. 246.

no ha lugar al juicio de reproche cuando el resultado siendo previsible, resulta inevitable”.<sup>204</sup>

Como tercera teoría encontramos la sostenida por Angliolini quien menciona que la esencia de la culpa “descansa en la violación por parte del sujeto de un deber de atención impuesto por la ley”.<sup>205</sup>

**Los elementos de la culpa son:** Un actuar voluntario, ya sea en cualquiera de sus expresiones, positivo o negativo; el acto que se realice debe ser sin ningún tipo de precaución; los resultados deben ser típicos previsible y evitables; relación de causalidad, que debe darse entre el hacer o no hacer inciales y el resultado no querido.<sup>206</sup>



<sup>204</sup> Idem.

<sup>205</sup> Idem.

<sup>206</sup> Ibidem, p. 247.

<sup>207</sup> Ibidem, p. 249.

### III.6.1 LA INculpABILIDAD.

Es el aspecto negativo de la culpabilidad, esta opera al hallarse ausentes los elementos esenciales de la culpabilidad ya estudiados: el conocimiento y la voluntad.

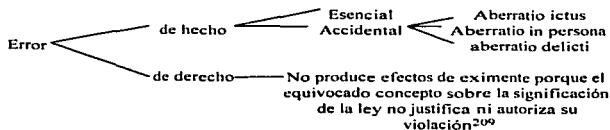
Se entiende por inculpabilidad " las causas que impiden la integración de la culpabilidad, funcionará, haciendo inexistente el delito, en los casos en los cuales el sujeto es absuelto en el juicio de reproche".<sup>208</sup>

Al ser considerado dentro de la teoría del delito como el último elemento esencial, si falta alguno de los elementos anteriores, tampoco será culpable esa conducta.

Las causas genéricas de la exclusión de la culpabilidad son: el error y la no exigibilidad de otra conducta.

#### a) Error esencial del hecho.

El error ha sido definido como el falso conocimiento de la verdad, es decir un conocimiento inexacto.



<sup>208</sup> Pavón Vasconcelos, Op. Cit. p. 405.

<sup>209</sup> Castellanos Tena, Op. Cit. p. 259.

El error esencial del hecho "recae sobre un elemento fáctico, cuyo desconocimiento afecta el factor intelectual del dolo, por ser tal elemento requisito constitutivo del tipo, o bien fundante de una conducta justificada".<sup>210</sup>

La definición que sobre el error esencial del hecho proporciona el Maestro Francisco Pavón Vasconcelos, se funda en el decir que "produce inculpabilidad en el sujeto, cuando es invencible, pudiendo recaer sobre los elementos constitutivos del delito, de carácter esencial, o sobre alguna circunstancia agravante de la penalidad."<sup>211</sup>

Por error, también se ha entendido como el que recae sobre alguno o todos los elementos que integran el delito, la ignorancia de alguno de ellos hace que desaparezca el dolo.

Cabe mencionar que el error sobre el hecho "que constituye determinado delito, no excluye la punibilidad por otro delito diferente."<sup>212</sup>

### **III.6.2 LA NO EXIGIBILIDAD DE OTRA CONDUCTA.**

Es una causa eliminatoria de la culpabilidad, junto con el error esencial de hecho.

Se encuentra regulada por el artículo 15 fracción IX e impide la configuración del delito, no sólo excluye la pena.

Castellanos Tena entiende por la no exigibilidad de otra conducta "la realización de un hecho penalmente tipificado, obedece a una situación especialísima apremiante, que hace excusable ese comportamiento."<sup>213</sup>

Villalobos indica lo siguiente: "cuando se habla de la no exigibilidad de otra conducta, se hace referencia sólo a consideraciones de

---

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 265.

<sup>211</sup> Pavón Vasconcelos, *Op. Cit.* p. 407.

<sup>212</sup> Antofisei, *Op. Cit.* p. 292.

<sup>213</sup> Castellanos Tena, *Op. Cit.* p. 270.

nobleza o emotividad, pero no de derecho por los cuales resulta humano, excusable o no punible que la persona obre en un sentido determinado aún cuando haya violado una prohibición de la ley o cometido un acto que no puede ser aprovechado propiamente ni reconocido como de acuerdo con los fines del derecho y con el orden social.”<sup>214</sup>

**a) Delito putativo.**

El sujeto que realiza el acto imagina que ejecuta una conducta encuadrada como delito, pero en realidad esa conducta no se encuentra tipificada.

Fernando Castellanos menciona a Soler cuando dice que no debe confundirse el delito putativo con la legítima defensa putativa en virtud de que “es la contrapartida de la defensa putativa, ya que en el se cree obrar antijurídicamente en tanto en la defensa imaginaria se supone actuar jurídicamente.”<sup>215</sup>

Creemos que la definición del Maestro, se encuentra en el razonamiento que el mismo realiza cuando menciona que se ha querido incluir esta excusa entre las causas de justificación y que se tendría que colocar en el caso de alguno de los supuestos de derecho.

**b) Caso fortuito.**

Está considerado como una causa de exclusión de responsabilidad penal.

En el caso fortuito, la conducta no es culpable, se trata de un problema de -como menciona Castellanos- metaculpabilidad, por no ser posible prever el resultado.

---

<sup>214</sup> Op. Cit. 433.

<sup>215</sup> Idem.



Pavón Vasconcelos enuncia definiciones de Carrara y Jimenez de Asúa.

El primero señala que "El *casus* no sólo comprende el evento originado por las fuerzas físicas de la naturaleza, sino todo aquello que dependiendo de la acción del hombre se halla fuera de los límites de la previsibilidad humana".<sup>216</sup>

El segundo juspenalista se concreta en mencionar que "el límite para la imposición de las penas, se encuentra en lo incalculable, es decir en el caso fortuito."<sup>217</sup>

El autor indica que la posición mayoritaria en la doctrina estima que el caso fortuito es el límite de la culpabilidad, y razona que en donde termina la culpa nace el caso fortuito.

El caso fortuito "no es otra cosa que mero accidente, hecho causal o contingente, constituye por esto el caso fortuito, el límite mínimo de culpabilidad", <sup>218</sup> si tomamos en cuenta, que el sujeto no tuvo intención y niquiera por imprudencia comete el delito, por lo que el elemento volitivo se encuentra ausente.

### **III. 7 PUNIBILIDAD. CONCEPTO.**

La punibilidad "consiste en el merecimiento de una pena en función de la realización de cierta conducta,"<sup>219</sup> es también considerada como otro elemento esencial del delito.

---

<sup>216</sup> Pavón Vasconcelos, Op. Cit. p. 417.

<sup>217</sup> Idem.

<sup>218</sup> Carracá Op. Cit. p. 465.

<sup>219</sup> Castellanos Tena, Op. Cit. p. 275.

Lo punible o la característica de serlo, la adquiere el sujeto cuando su comportamiento se hace acreedor a una pena, "tal merecimiento acarrea la conminación legal de aplicación de esa sanción".<sup>220</sup>

Se dice que "la acción antijurídica, típica y culpable para ser incriminable, ha de estar conminada con la amenaza de una pena, es decir, que esta ha de ser la consecuencia de aquella, legal y necesaria."<sup>221</sup>

Así pues, la punibilidad consiste en el merecimiento de una pena, correspondiente a la realización de una conducta.

"Es punible una conducta cuando por su naturaleza amerita ser penada; se engendra entonces la conminación estatal para los infractores de ciertas normas jurídicas."<sup>222</sup>

El criterio de Pavón señala que la punibilidad "es la amenaza de pena que el estado asocia a la violación de los deberes consignados en las normas jurídicas, dictadas para garantizar la permanencia del orden social."<sup>223</sup>

De esta manera queda definida la punibilidad por estos dos juristas, nuestro criterio es en el sentido de considerar a la punibilidad como el elemento integral del delito, mediante el cual la conducta, típica, antijurídica y culpable del sujeto, tiene su penalidad correspondiente.

### III.7.1 EXCUSAS ABSOLUTORIAS.

Como en todos los elementos integrantes del delito, existe el factor negativo, en este caso de la punibilidad son precisamente las excusas absolutorias.

---

<sup>220</sup> Idem.

<sup>221</sup> Carracedá Op. Cit. p. 424.

<sup>222</sup> Castellanos Tena, Op. Cit. 275.

<sup>223</sup> Pavón Vasconcelos Op. Cit. p. 421.

Se encuentran definidas como "aquellas causas que dejando subsistente el carácter delictivo de la conducta o hecho, impiden la aplicación de la pena."<sup>224</sup>

La manera de actuar de estas excusas se basa en que el estado no sanciona determinada conducta, sólo por simples razones de justicia y de equidad, tomando en cuenta que deben ir de la mano con una prudente política criminal.

Para los autores alemanes, -menciona Carrancá- las excusas absolutorias, son "causas personales que excluyen la pena". Su fundamento se encuentra en la *utilitatis causa* o utilidad social de remitir la pena, en vista de las consecuencias indeseables que acarrearía su aplicación, lo que hace aconsejables la impunidad de la acción que por otros conceptos sería incriminable."<sup>225</sup>

Debemos dejar en claro, que cuando estamos en presencia de una excusa absolutoria, todos los elementos esenciales del delito permanecen sin movimiento, sólo se excluye la posibilidad de punición.

Existen diversas clases de excusas absolutorias.

a) Excusa en razón mínima de temibilidad. Se encuentra ejemplificada en el artículo 375 del Código Penal vigente. La razón de esta excusa "debe buscarse en que la restitución espontánea es muestra del arrepentimiento y de la mínima temibilidad del agente".<sup>226</sup>

b) Excusa en razón de la maternidad consciente. Artículo 333 contempla dos casos. Cuando el aborto se presenta sólo por imprudencia de la mujer embarazada; se exime de la pena por la mínima temibilidad del sujeto, ya que ella es la primera víctima de su imprudencia; y cuando el embarazo sea

---

<sup>224</sup> Castellanos Tena, Op. Cit. p. 279.

<sup>225</sup> Op. Cit. p. 476.

<sup>226</sup> Castellanos Tena, Op. Cit. p. 279.

resultado de una violación, se exime por no exigibilidad de otra conducta, en virtud de representar el resultado de un hecho traumático para la mujer.

c) **Otras excusas por inexigibilidad.** Artículo 151, 274 fracción IV, 280 fracción II y 400 Tratándose de ascendientes, descendientes, conyúges, concubinos, hermanos etc. excusa por no exigibilidad de otra conducta.

Encubrimiento de parientes y allegados, ahora y después de las reformas se circunscribe al ocultamiento del infractor y a las reformas de 1985, se circunscribe al ocultamiento del infractor y a la omisión de auxilio, excluyendo el ocultamiento de los efectos, objetos o instrumentos del delito.

Ocultamiento del cadáver. Se exime de la pena a ciertos parientes del homicida, si ocultan, destruyen o de manera indebida sepultan el cadáver del occiso.

Evasión de un procesado. A ciertos parientes de un detenido, procesado o condenado, se excusa de la pena cuando lo ayuden a huir de la justicia.

Falsa declaración de un encausado. Se encuentra su protección desde las garantías individuales, por lo que la ley penal, no puede imponerle sanción.

d) **Excusas por graves consecuencias sufridas.** La razón se encuentra en que resultaría hasta inhumano la imposición de penas o innecesarias, tratándose de personas de edad avanzada o precaria salud.

### **III.7.2 CONDICIONES OBJETIVAS DE PUNIBILIDAD.**

Fernando Castellanos Tena, no las considera como elementos esenciales del delito, basando su razonamiento en que "si las contiene la descripción legal, se tratará de caracteres o partes integrantes del tipo; si faltan

en él, entonces constituirán meros requisitos ocasionales y por ende accesorios fortuitos.”<sup>227</sup>

Encontramos que tal razonamiento es lógico, ya que el delito lo es por su propia naturaleza, y si existen o no estas condiciones, el delito seguirá manteniendo su independencia y propia naturaleza.

La doctrina aún no ha delimitado la naturaleza jurídica de las condiciones objetivas de punibilidad, por lo que en algunas ocasiones, se ha llegado a confundir con los requisitos de procedibilidad.

Se han definido como “aquellas exigencias ocasionalmente establecidas por el legislador para que la pena tenga aplicación”<sup>228</sup> son muy pocos y raros los delitos que tienen penalidad condicionada.

De esta manera, hemos realizado un estudio muy superficial de la teoría del delito, que para el presente trabajo resulta ser de vital importancia y trascendencia, ya que la hipótesis de la tesis, es el estudio del delito.

---

<sup>227</sup> Op. Cit. p. 278.

<sup>228</sup> Idem.

## **CAPITULO IV**

### **CONDUCTAS DELICTIVAS EN MATERIA DE AGUAS**

**IV.1 CODIGO PENAL FEDERAL Y SU RELACION CON LA LEY DE AGUAS NACIONALES**

**IV.2 CONDUCTAS TIPICAS EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES**

**IV.2.1 RESISTENCIA DE PARTICULARES PARA IMPEDIR LAS ACTIVIDADES ENCOMENDADAS A LAS AUTORIDADES EN LAS LEYES ESPECIALES**

**IV.2.2 DAÑO EN PROPIEDAD AJENA**

**IV.2.3 DESPOJO DE AGUAS**

**IV.3 LEYES ESPECIALES RELACIONADAS CON LA LEY DE AGUAS NACIONALES**

#### **IV.1 CODIGO PENAL FEDERAL Y SU RELACION CON LA LEY DE AGUAS NACIONALES.**

A diferencia de la Ley Federal de Aguas, que preveía faltas administrativas y delitos con sus correspondientes sanciones, en la nueva Ley sólo se contemplan las faltas administrativas y no así las conductas delictivas, por dos razones principales.

En primer lugar, "porque todos los delitos previstos en la Ley Federal de Aguas se encontraban duplicados, sobre todo el de daño en propiedad ajena contemplado en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, incluso con similar sanción, por lo que no había motivo o justificación para la doble regulación; y en segundo lugar, porque por técnica legislativa, es recomendable que los delitos y sus sanciones aparezcan en la Legislación Penal y no en la Administrativa"<sup>229</sup>.

Es importante señalar la relación que existe entre ambos ordenamientos, ya que si bien es cierto que dentro de la abrogada Ley Federal de Aguas se encontraban señaladas tanto las faltas como las conductas que pudieran tipificarse como delitos, también es cierto que dentro de la Ley de Aguas Nacionales estos preceptos desaparecieron, tomando en consideración que existe un Código Penal Federal, en el que se encuentran señaladas las conductas establecidas previamente como delitos, por lo que en la Ley de

---

<sup>229</sup> Farías, Urbano. Derecho Mexicano de Aguas Nacionales. Editorial Porrúa, S.A. México 1993. Primera edición. P. 185.

Aguas Nacionales, el legislador consideró conveniente desaparecer el capítulo referente a sanciones y faltas administrativas contempladas en la derogada Ley Federal de Aguas, atendiendo a que los mismos se encuentran tipificados en el Código Penal, específicamente en el Libro Segundo, en sus artículos 178, 180, 184, 186, así como en los numerales 395, 396 y 397 por lo que al estar establecidos en el ordenamiento legal antes invocado, se consideró que deberían excluirse a fin de que se fueran eliminando paulativamente los delitos especiales.

#### **IV.2 CONDUCTAS TÍPICAS EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES**

Es preciso mencionar que según lo antes descrito, la Ley de Aguas Nacionales no contempla conductas consideradas como delitos, sin embargo, los ilícitos en materia hidráulica existen y se encuentran regulados en el Código Penal.

La Comisión Nacional del Agua, a través de la Unidad Jurídica, se encuentra facultada para denunciar hechos de supuestas conductas delictivas, las cuales la autoridad, en este caso la Procuraduría General de la República, iniciará la averiguación previa correspondiente para determinar si esas conductas pueden ser considerados como delitos y encuadrarlas dentro del tipo penal que configuren, en los términos del artículo 45 fracción VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que dice:

Artículo 45.- "La Unidad Jurídica estará a cargo de un Gerente que tendrá las siguientes atribuciones:

- I...
- II...
- III...



IV...

V...

VI.- Representar, defender, contestar, rendir informes, demandar, denunciar, querrellarse, allanarse, desistirse, desahogar pruebas, interponer recursos, otorgar perdón, certificar y realizar los trámites necesarios para defender los intereses de la Comisión y los que se requieran para el cumplimiento y la aplicación de la ley."<sup>230</sup>

La Ley Federal de Aguas, contemplaba en su Título y Capítulo Segundo, los delitos en esta materia, en el siguiente orden:

Artículo 180. "La desobediencia y resistencia de particulares que impidieran actividades encomendadas a las autoridades en esta Ley, o se opongan a que se efectúe alguna obra o trabajo ordenado por ellas, serán sancionadas con arreglo a lo dispuesto en los capítulos I y II, Título Sexto, Libro Segundo del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable en toda la República en materia Federal".<sup>231</sup>

Este delito es el que corresponde al tipificado en el artículo 180 del Código Penal.

Artículo 181. "Al que dañe o destruya una obra hidráulica de propiedad nacional, se le aplicará prisión de uno a diez años y multa de hasta por el importe del daño causado".<sup>232</sup>

Artículo 182. "Al que por cualquier medio explote, use o aproveche aguas de propiedad nacional o del subsuelo en zonas vedadas, sin concesión o permiso o en volúmenes mayores de los concedidos o permitidos, se le aplicará de seis meses a seis años de prisión y multa equivalente de 3 a 300 días de salario mínimo general vigente en la zona de que se trate. No se comprende en ese delito el uso y aprovechamiento del agua por medios

<sup>230</sup> Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de julio de 1996.

<sup>231</sup> Ley Federal de Aguas. Bases Jurídicas de la Comisión Nacional del Agua. Volumen I.

<sup>232</sup> Idem.

manuales, para fines domésticos y de abrevadero, siempre que no desvíen las aguas de su cauce.

Para proceder penalmente, se requerirá de acusación o denuncia de la Secretaría".<sup>233</sup>

Sin embargo en la Ley de Aguas Nacionales, se consideró conveniente desaparecer este capítulo atendiendo a que los mismos se encuentran tipificados en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

#### **IV.2.1 RESISTENCIA DE PARTICULARES PARA IMPEDIR LAS ACTIVIDADES ENCOMENDADAS A LAS AUTORIDADES EN LAS LEYES ESPECIALES.**

Por lo que hace a la resistencia de particulares para impedir las actividades encomendadas a las autoridades en el Código Penal para el Distrito Federal, se encuentran contemplados en el título Sexto Capítulo Primero, Artículos 178 y 180 que a continuación se transcriben.

Artículo 178. "Al que sin causa legítima rehusare a prestar un servicio de interés público a que la Ley le obligue o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, se le aplicarán de quince a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad".<sup>234</sup>

Debemos dejar en claro que en este caso, la ley que obliga puede ser la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, así como la autoridad es la Comisión Nacional del Agua, Organismo Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

---

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>234</sup> Legislación Penal Mexicana. Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. Ediciones Andrade, S.A. de C.V., 29 de marzo de 1996.

Artículo 180. "Se aplicará de uno a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos: al que empleando la fuerza, el amago o la amenaza, se oponga a que la autoridad pública o sus agentes ejerzan alguna de sus funciones, o resista al cumplimiento de un mandato legítimo ejecutado en forma legal".<sup>235</sup>

En estos delitos, se emplea la violencia o amenaza "para oponerse a un funcionario público o a un encargado de un servicio público, mientras realiza un acto del cargo o del servicio."<sup>236</sup>

Tal es el caso de la ejecución de las resoluciones judiciales o administrativas, que son llevadas a cabo por las distintas áreas técnicas dependientes de la Comisión Nacional del Agua.

La acción en este tipo de delitos se encuentra destinada a un ejercicio de la autoridad.

Su existencia se funda en "una decisión funcional que haya originado una orden ejecutable contra alguien y el actual ejercicio de la actividad de un funcionario público encaminada al cumplimiento de dicha orden".<sup>237</sup>

Se tipifica sólo durante el desarrollo de la actividad, es decir, durante la resistencia que está expresada con la oposición, denotando siempre un acto positivo, no cabe aquí la omisión.

El sujeto activo puede ser cualquier persona; cualquiera puede impedir o entorpecer el acto de autoridad, sin importar si éste acto produce efectos contra él. El sujeto pasivo es el funcionario público facultado por la autoridad para poder legitimar ese acto.

---

<sup>235</sup> Idem.

<sup>236</sup> Maggiore, Giuseppe. Derecho Penal Parte Especial. Volumen III. De los Delitos en Particular. Editorial Temis, Bogotá, Colombia. 4ª Edición 1989, p. 246.

<sup>237</sup> Creus, Carlos. Derecho Penal, Parte Especial. Tomo 2. Editorial Astrea. 2ª Edición. Buenos Aires 1988. p. 226.

Se menciona que la legítima defensa no puede ser alegada como una causa de justificación, ya que, precisamente la legitimidad del acto es un requisito fundamental para que se tipifique el delito, sin embargo, "si pueden caber las demás justificantes como el estado de necesidad y el ejercicio de un derecho."<sup>238</sup>

La culpabilidad se presenta mediante dolo directo, toda vez que "el sujeto pasivo debe conocer la calidad del sujeto"<sup>239</sup> esto es que debe tratarse de un funcionario público, además de que el acto sea legítimo y emitido por la autoridad.

Sobre este tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido las siguientes tesis sobre el delito de resistencia de los particulares que a continuación se transcriben:

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Epoca: 7A

Volumen: 133-138

Parte: Segunda

Página: 188

#### **RESISTENCIA DE LOS PARTICULARES. CONFIGURACION DEL DELITO DE.**

El artículo 180 del Código Penal del Distrito Federal dispone que se aplicarán de uno a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos al que empleando la fuerza, el amago o la amenaza se oponga a que la autoridad pública o sus agentes ejerzan algunas de sus funciones, o resista al cumplimiento de un mandato legítimo ejecutado en forma legal; por tanto, no se dan los elementos para configurar este delito por la simple huida del inculcado, después de la comisión de un ilícito, para ponerse a salvo de la persecución de la autoridad, pues no necesariamente integra el delito en comentario.<sup>240</sup>

---

<sup>238</sup> Ibidem p. 227.

<sup>239</sup> Ibidem p. 228.

<sup>240</sup> Se indica que toda la Jurisprudencia señalada en este capítulo fue obtenida mediante el Sistema Automático de Consulta de la Jurisprudencia y Tesis Aisladas del Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1995. Dirección General de Informática de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Amparo directo 5641/74. Sandra Altamirano Corona. 21 de abril de 1980. votos. Ponente: Mario G. Rebollo F. Secretario: Edmundo Alfaro Martínez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 8A

Tomo: XIV-Septiembre

Tesis: I.40. P. 52 P

Página: 425

Clave: TC014052 PEN

#### **RESISTENCIA DE LOS PARTICULARES. CUANDO NO SE CONFIGURA.**

Si con los hechos consignados se tiene por comprobado el delito denominado "contra los funcionarios públicos", debido a que contra ese tipo de funcionarios se comete el diverso delito de lesiones, esta conducta ya implica un hecho contra los propios servidores públicos, por lo que si además se imputara el delito de resistencia de particulares, se pretendería la recalificación de solo hecho para tener por comprobados dos delitos y como consecuencia la imposición de dos penas.

#### **CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 1000/93. Rogelio Gustavo Hernández Parada. 12 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Bruno Jaimes Nava. Secretaria: Martha María del Carmen Hernández Álvarez.

#### **IV.2.2 DAÑO EN PROPIEDAD AJENA**

Por lo que respecta al daño o destrucción de una obra hidráulica de propiedad nacional, este se equipara a lo dispuesto en el artículo 397 del Código Penal antes invocado, referente al daño en propiedad ajena.

Jiménez Huerta, dice que "la conducta se realiza con el propósito de destruir o deteriorar materialmente las cosas sobre que recae".<sup>241</sup>

<sup>241</sup> Jiménez Huerta, Mariano. Derecho Penal Mexicano, Tomo IV, La Tutela Penal del Patrimonio. Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición, 1984, México, p. 409.

Es oportuno analizar el mencionado delito de daño, este consiste "en la destrucción o la inhabilitación totales o parciales de cosas corporales ajenas o propias con perjuicio o peligro de otro".<sup>242</sup>

Ranieri conceptualiza al daño como "la destrucción, dispersión, deterioro, avería o inutilización total o parcial de una cosa mueble o inmueble ajena".<sup>243</sup>

Su único efecto inmediato, es la lesión al ofendido, por quien realice el daño, el afectado ve disminuidos los valores económicos, sin que la acción de dañar cause al infractor ningún beneficio directo.

Los móviles para realizar el daño son parecidos a la venganza, al odio o a la simple malevolencia del sujeto activo.

La diferencia entre los delitos patrimoniales -robo, abuso de confianza, fraude y despojo- y el daño es "la ausencia de lucro directo",<sup>244</sup> es decir, lo que constituye la verdadera esencia de este delito, es la falta de desplazamiento de la cosa y de ilícito enriquecimiento económico.

El despojo se caracteriza por la ocupación o el uso de la cosa ajena con la singularidad del deterioro o destrucción.

Cuando un sujeto destruye obras hidráulicas, la conducta típica consiste en dañar, destruir o deteriorar el objeto sobre el cual recae la conducta, v.gr. una presa, el medio por el cual lo cometa puede ser de cualquier tipo según el caso concreto.

La conducta típica en el delito de daño en propiedad ajena puede realizarse tanto por acción o por omisión. La acción se exterioriza mediante actos "materiales con los cuales el agente usa ilegítimamente una

---

<sup>242</sup> González de la Vega, Francisco. Derecho Penal Mexicano. Los Delitos. Editorial Porrúa. México 1993. Vigésimosexta edición actualizada. p. 297

<sup>243</sup> Ranieri, Silvio. Manual de Derecho Penal Tomo VI, Parte Especial. De los Delitos en Particular. Editorial Temis. Bogotá, Colombia. Segunda Edición 1975. p. 99

<sup>244</sup> Ibidem, p. 298.

violencia especial sobre la cosa ajena”<sup>245</sup> de efecto inmediato o mediato. El primero se realiza cuando el sujeto directamente destruye el objeto mediante actos musculares o instrumentos dirigidos por el. Los segundos medios serán utilizados cuando el sujeto dañador se vale de incapaces, animales, aparatos mecánicos o sustancias químicas cuyo efecto es retardado.

Por otra parte la omisión es llevada al exterior en un incumplimiento del comportamiento debido.

Nuestro ordenamiento penal vigente señala que “no constituye delito de daño, el desaparecer la cosa, pues este hecho no presume su destrucción o deterioro, este daño sólo origina responsabilidad extracontractual de acuerdo con el Código Civil”.<sup>246</sup>

El objeto material se ha mencionado, consiste en la cosa mueble o inmueble ajena o propia en perjuicio de tercero, la cosa ajena es la que pertenece en propiedad a una persona distinta al agente.

El sujeto activo puede ser cualquier persona “incluso el propietario de la cosa materialmente dañada”,<sup>247</sup> cuando su daño resulte en perjuicio de tercero.

El sujeto pasivo del delito es el propietario cuando la conducta del dañoso recae sobre cosa ajena, también aquel que tiene un derecho de uso o goce, cuando el agente que daña es el propietario de la cosa. También puede ser el propietario y el poseedor.

a) Delito genérico de daño. El delito genérico de daño, se encuentra regulado en el artículo 399 del Código Penal para el Distrito Federal que a la letra dice:

---

245 Ranieri, Silvio. Op. Cit. p. 100.

246 Jiménez Herta, Op. Cit. p. 411.

247 Ibidem p. 412.

“Cuando por cualquier medio se causen daño, destrucción o deterioro de cosa ajena o de cosa propia en perjuicio de tercero, se aplicarán las sanciones del robo simple”.<sup>248</sup>

Las condiciones de la regla genérica son:

- “un hecho material de daño, destrucción o deterioro;
- que el perjuicio recaiga en cosa ajena o en cosa propia con perjuicio de tercero y,
- cualquier medio de ejecución”.<sup>249</sup>

Cuando nos referimos a la acción de destruir, podemos entender que es deshacer o arruinar una cosa material, de manera tal que se desintegre o se imposibilite para su uso, sin llegar a su total destrucción.

La cosa en la cual recae el daño puede ser ajena (que no pertenece en propiedad al dañador) o propia del agente, importando sólo que se cause perjuicio a tercero, por ejemplo el daño a medidores de propiedad de la Comisión Nacional del Agua, el daño o destrucción a presas o diques, etc.

Las acciones de dañar o destruir, pueden realizarse por cualquier medio de ejecución, llámese químico o físico.

b) Delito de daño calificado. Este caso como se indica, es penalidad agravada, la calificación se constriñe a la concurrencia de las siguientes circunstancias:

“los modos de comisión deber ser incendio, inundación o explosión; y causar daño o poner en peligro ciertos bienes con riesgo de alguna persona o a ciertos bienes enumerados en la ley por ser valiosos a la colectividad”.<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> Legislación Penal Mexicana, Op. cit.

<sup>249</sup> González de la Vega, Op. Cit. p. 299.

<sup>250</sup> Ibidem, p. 300 y 301.



Dentro de los modos de comisión de daño calificado se mencionan al incendio, la explosión y la inundación, en virtud de que sus consecuencias son incontrolables por el sujeto activo que ejecuta el delito.

La consumación del delito, se produce "en el mismo instante en que se realiza la destrucción o el deterioro del objeto material, la tentativa se configura tan pronto como el agente realiza actos que aún siendo idóneos para destruir o deteriorar la cosa, no han producido su ruina o menoscabo."<sup>251</sup>

#### **IV.2.3 DESPOJO DE AGUAS.**

En lo referente al uso o aprovechamiento de aguas de propiedad nacional o del subsuelo en zonas vedadas, sin concesión o permiso o la extracción de volúmenes mayores de los concedidos o permitidos, es equiparable a lo dispuesto en el numeral 395 fracción III del ordenamiento penal establece como Despojo de Aguas, lo siguiente:

"Se aplicará la pena de tres meses a cinco años de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos:

- I. Al que de propia autoridad y haciendo violencia o furtivamente, o empleando amenaza o engaño, ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él, o de un derecho real que no le pertenezca;
- II. El que de propia autoridad y haciendo uso de los medios indicados en la fracción anterior, ocupe un inmueble de su propiedad, en los casos de que la Ley no lo permite por hayarse en poder de otra persona, o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante, y
- III. Al que en los términos de las fracciones anteriores, cometa despojo de aguas.

---

<sup>251</sup> Jiménez Huerta, Op. Cit. p. 414.

La pena será aplicable, aún cuando el derecho a la posesión de la cosa usurpada sea dudosa o esté en disputa. Cuando el despojo se realice por grupo o grupos que en conjunto sean mayores de cinco personas, además de la pena señalada en este artículo, se aplicará a los autores intelectuales y a quienes dirijan la invasión, de uno a seis años de prisión.

A quienes se dediquen en forma reiterada a promover el despojo de inmuebles urbanos en el distrito Federal, se les aplicará una sanción de dos a nueve años de prisión. Se considera que se dedican a promover el despojo de inmuebles urbanos en forma reiterada, quienes hayan sido anteriormente condenados por esta forma de participación en el despojo, o bien se les hubiere decretado en más de dos ocasiones auto de formal prisión por este mismo delito, salvo cuando en el proceso correspondiente se hubiese resuelto el desvanecimiento de datos, el sobreseimiento o la absolución del inculcado”.<sup>252</sup>

Incluso en este rubro es preciso señalar que la Ley General de Bienes Nacionales en sus artículos 96 y 97 lo señala como delito al establecer:

Artículo 96.- “Se sancionará con prisión de dos años a doce años y multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal a quien vencido el término señalado en la concesión, permiso o autorización, que se haya otorgado para la explotación, uso o aprovechamiento de un bien de dominio público, no lo devolviera a la autoridad correspondiente dentro del término de treinta días siguientes a la fecha del requerimiento administrativo que le sea formulado.

Artículo 97.- La misma pena se impondrá a quien a sabiendas de que un bien pertenece a la Nación, lo explote, use o aproveche sin haber obtenido previamente, concesión, permiso, autorización o celebrado contrato con la autoridad competente.

---

<sup>252</sup> Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Foro Común y para toda la República en Materia de Foro Federal. Ediciones ALF, S.A. DE C.V., México 1996, p. 178.

Las obras e instalaciones que sin concesión o permiso se realicen en los bienes de propiedad federal, se perderán en beneficio de la nación. En su caso, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ordenará que las obras o instalaciones sean demolidas por cuenta del infractor, sin que proceda indemnización o compensación alguna”.<sup>253</sup>

En este artículo se señala el despojo de aguas aún después de haber terminado la concesión lo que significa, que ese bien que había sido concesionado forma parte nuevamente del dominio de la nación.

“El despojo de cosas inmuebles, es un delito de plena elaboración española”.<sup>254</sup>

Para el estudio del despojo, examinaremos que:

- el objeto material del delito es la propiedad o derecho de bienes inmuebles ajenos o los derechos reales también ajenos; para el caso del agua, el Maestro González de la Vega, señala que por tales debe entenderse las destinadas al servicio del inmueble, es decir las aguas cuyo curso es alterado o cuyo estado actual es modificado en cualquier forma.

- “las acciones criminosas, o sean la ocupación del inmueble, su uso, o el uso de un derecho real; y

- los modos de ejecución de dichas acciones, a saber: la violencia física o la moral, o la furtividad, o el engaño.”<sup>255</sup>

De lo anterior, podemos concluir que los objetos materiales reconocidos por el delito son las cosas inmuebles o los derechos reales, en esencia las acciones son la toma de posesión del objeto material, buscando como finalidad el beneficio económico.

Cabe mencionar que el derecho de concesión de aguas nacionales es precisamente un derecho real.

---

<sup>253</sup> Ley General de Bienes Nacionales. Ediciones Delma. México 1995. p. 295-296.

<sup>254</sup> González de la Vega, Op. Cit. p. 290

<sup>255</sup> Ibidem, p. 292

Como acciones delictivas se consideran la ocupación del inmueble, o su uso, en este caso, el uso o aprovechamiento de aguas nacionales en volúmenes mayores a los permitidos o sin el permiso correspondiente.

Los modos de ejecución son la violencia física o moral a las personas, furtividad y engaños.

El delito de despojo de aguas, se consuma cuando el sujeto activo ocupa o hace uso del inmueble o en este caso aguas, con el fin de ejercer un poder de hecho, o de obtener un beneficio pasajero; en ambos casos ocupación y uso del agua, se genera para quien tiene la concesión una perturbación a su derecho real.

El despojo de aguas "es un delito instantáneo cuyo cómputo de prescripción se inicia desde el instante que se efectúa la acción típica que la perfecciona."<sup>256</sup>

La Jurisprudencia en este sentido es la siguiente:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Epoca: 8A  
Tomo: XV-Febrero  
Tesis: VIII.20.26 P  
Página: 153  
Clave: TC082026 PEN

**DESPOJO. ELEMENTOS DEL DELITO DE. (CODIGO PENAL DEL ESTADO DE DURANGO).**

El análisis del artículo 241, del Código Penal para el Estado de Durango, que prevé y sanciona el delito de despojo, autoriza a afirmar que los elementos típicos del mismo son: 1.- Que el sujeto activo al realizar la conducta desposesoria, obre de propia autoridad; 2.- Que dicha conducta consista en cualquiera de las siguientes: a) Ocupar un inmueble ajeno o propio cuando la ley no lo permita; b) Hacer uso de un inmueble ajeno o ejercer sobre el propio, actos de dominio que lesionen los derechos legítimos del ocupante; c) Hacer uso de un derecho real que pertenezca a otro; y d) Cometer despojo de aguas;

---

<sup>256</sup> Jiménez Huerta, Op. Cit. p. 359.

3.- Que al realizar cualquiera de las conductas mencionadas el sujeto activo actúe sin derecho. De esta descripción se advierte que no se exige para considerar integrado en su materialidad el delito de despojo, medios de ejecución específicamente determinados, tales como la violencia, amenazas, engaño o furtividad, los cuales son exigidos por regla general en otras legislaciones del país, lo cual implica una ampliación en el alcance de la tutela penal de la posesión de bienes inmuebles, pues el despojo puede actualizarse realizando el sujeto activo cualquiera de las indicadas conductas, siempre que sea de propia autoridad y sin derecho. Por propia autoridad debe entenderse que el sujeto activo obre por exclusiva o personal decisión o arbitrio, por propia determinación y no en ejecución de un mandato de autoridad competente. La actuación sin derecho a que se refiere el tipo, es aquella en donde el sujeto activo no puede invocar a su favor, por carecer de ello, una facultad de hacer o exigir en forma legítima, justa, fundada o razonable todo aquello que la ley o la autoridad establece en favor del poseedor de un inmueble.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Amparo directo 480/94. Ana María Morales Villasana y otros. 4 de noviembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Novales Castro. Secretario: José Elías Gallegos Benítez.

Instancia: Primera Sala  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca: 7A  
 Volumen: 69  
 Parte: Segunda  
 Página: 18

**DESPOJO DE AGUAS, INTEGRACION DEL DELITO DE.**

Como la figura del despojo de aguas puede integrarse en forma alternativa, si hubo furtividad resulta innecesario ocuparse si hubo o no violencia como medio para el uso de aguas, ya que basta acreditar uno solo de los medios a que la ley hace referencia.

Amparo directo 4502/73. Arnulfo Cuevas Martínez y Coags. 12 de septiembre de 1974. Ponente Mario G. Rebollo F.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca: 8A  
 Tomo: III Segunda Parte-1  
 Página: 280

**DESPOJO DE AGUAS, CONCEPTO DE FURTIVIDAD EN EL DELITO DE.**

Para que se integre el delito de despojo de aguas a que se refiere el artículo 395, fracción I, del Código Penal Federal, el elemento furtividad previsto como medio para la comisión del ilícito se entiende como la ocultación de la conducta frente a quien legítimamente pueda oponerse a ella, en el caso concreto al poseedor del bien, supuesto que el ofendido no pudo oponerse a la ejecución de esa conducta.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.**

Amparo directo 305/89. Juvencio Hernández Monroy y Pastor Maldonado Barrera. 21 de junio de 1989. Unanimidad de votos.

Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretario: Carlos Manuel Bautista Soto.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Epoca: 9A

Tomo: I, Mayo de 1995

Tesis: XVII. 2º.1 P

Volumen: 69

Página: 334

Clave: TC172001.9 PEN

**AGUAS. DESPOJO DE, INTERPRETACION A LA FRACCION III DEL ARTICULO 287 DEL CODIGO PENAL VIGENTE EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA.**

Es de capital importancia para la tipificación de la figura delictiva contenida en el artículo 287, fracción III, del Código Penal vigente en el Estado de Chihuahua, la interpretación que se le dé al párrafo: "Distrajere o desviare en perjuicio de alguien el curso de aguas..."; en efecto, dicho párrafo se refiere a acciones tendientes a cambiar de dirección o de su cauce una corriente o caudal de agua, pero precisamente de agua corriente, por lo que el hecho de impedir la sustracción del agua de un pozo ubicado en diferente predio del que se trata de regar, utilizando para ello cualquier medio, no implica conducta criminal del presunto sujeto activo pues no encuadra en la definición antes dicha, la que en todo caso se referirá a incumplimiento de una obligación de carácter civil que de ninguna manera puede dilucidarse en la vía penal.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEPTIMO CIRCUITO.**

Amparo en revisión 19/95. Magistrada de la Sexta Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. 9 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Gómez Molina. Secretaria: Olga Cano Moya.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Epoca: 8A  
Tomo: XII- Diciembre  
Parte: Segunda  
Página: 861

**DESPOJO DE AGUAS COMETIDO POR UN PARTICULAR EN PERJUICIO DE OTRO PARTICULAR. ES DEL ORDEN COMUN. AUNQUE LAS AGUAS SEAN NACIONALES.**

Independientemente de que las aguas sean nacionales y por consecuencia el lugar donde se localizan zona federal, cuando el despojo se comete por un particular en perjuicio de otro particular, sin que se ocasione perjuicio a la Federación, la competencia para conocer del juicio corresponde a las autoridades del orden común, porque al no sufrir menoscabo los bienes afectados a la satisfacción de un servicio público, el caso no queda comprendido en los supuestos del artículo 51, fracción I, inciso I), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que fija como delitos del orden federal los perpetrados en menoscabo de los bienes afectos a la satisfacción de un servicio público.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.**

Amparo directo 784/93. René Saúl Martínez. 20 de octubre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Pablo Rabanal Arroyo.

Concluyendo, en la Ley Federal de Aguas, en sus artículos 180 al 183 contemplaba los delitos en esta materia, consistentes en la desobediencia y resistencia de particulares que impidan actividades encomendadas a las Autoridades en la Ley; al daño o destrucción de una obra hidráulica de Propiedad Nacional y la Explotación por cualquier medio de aguas de Propiedad Nacional tanto en el subsuelo como en zonas vedadas sin concesión o permiso o la extracción en volúmenes mayores a los concedidos, estableciéndose la penalidad a cada uno de estos delitos.

Su seguimiento y correspondiente sanción, son obligaciones de la Comisión Nacional del Agua como coadyuvante del Ministerio Público.

Es por esto necesario que se conozcan este tipo de actividades delictuosas y se denuncien con oportunidad para beneficio de todos los usuarios de aguas nacionales de nuestro país.

### **3.6 LEYES ESPECIALES RELACIONADAS CON LA LEY DE AGUAS NACIONALES**

En el punto a tratar se señalaran en forma general, las Leyes Especiales que de alguna manera se relacionan con la materia que hemos venido desarrollando en el presente trabajo de tesis, resultando ser las siguientes:

- LEY GENERAL DE SALUD.
- LEY FEDERAL DE MAR .
- LEY QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES .
- LEY DE PESCA .
- LEY MINERA .
- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE
- LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION .
- LEY DE SERVICIOS PUBLICOS DE ENERGIA .
- LEY DE CONTRIBUCION DE MEJORES POR OBRAS OBRAS PUBLICAS FEDERALES DE INFRAESTRUCTURA HIDRAULICA .
- LEY DE BIENES NACIONALES .
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
- LEY FEDERAL DE PESCA .



- LEY FEDERAL DE DERECHOS .
- LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.
- LEY DE IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION.
- LEY AGRARIA.
- LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.
- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVIDORES SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO
- LEY DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.
- LEY DE CONTRIBUCION DE MEJORAS POR OBRAS PUBLICAS FEDERALES DE INFRAESTRUCTURA HIDRAULICA.

Así terminamos la elaboración de este trabajo, con la finalidad de poder proporcionar una visión amplia del universo que significan las aguas nacionales, y a su vez hacer conciencia en todos los mexicanos acerca de nuestro recurso natural día con día se deteriora y sólo nosotros seremos los culpables de agotar el vital líquido o los intermediarios para lograr el uso razonable del mismo.

A través del presente trabajo, se ha manifestado que el agua es elemento vital e indispensable para el desarrollo de la vida sobre la tierra.

El agua por su propia característica corriente, no es de nadie, en determinado momento, unos la utilizan, después ese líquido puede ser nuevamente aprovechado mediante tratamientos adecuados.

El artículo 27 Constitucional establece que el dominio de las aguas corresponde originariamente a la Nación y sólo ella mediante concesiones puede otorgar el uso, explotación o aprovechamiento del mencionado bien, creando así la propiedad privada bajo las especificaciones que la ley señala.

Muy a pesar de que existe una autoridad administrativa y una legislación actual, los usuarios de aguas nacionales aún no han hecho conciencia de lo que esta sucediendo con el agua.

Este recurso natural día tras día, se esta deteriorando y aún peor acabando. La Comisión Nacional del Agua se ha dado a la tarea de crear programas de apoyo con diversos objetivos.

En primer lugar tener un padrón de usuarios real y actualizado, esto con la intención de conocer cuántos usuarios y bajo qué condiciones se encuentran operando en el territorio nacional, ya que abundan los particulares que se encuentran usando, explotando o aprovechando aguas nacionales clandestinamente. El segundo interés es obtener de todos esos usuarios el pago correspondiente por la utilización del agua.

Como se dejó testimonio el día 8 de abril del año en curso en el periódico El Universal, donde señala la preocupación que tiene la Comisión Nacional del Agua por concientizar a los usuarios procurando su acercamiento oportuno para regularizar su situación en esa autoridad.

Esta campaña obedece a la publicación de varios decretos de apoyo administrativo y fiscal, a los usuarios que realicen actividades de carácter agrícola, silvícola, pecuario y acuícola, así como a los que se dediquen a actividades industriales, comerciales y de servicios.

Estos decretos otorgan facilidades administrativas y condonan contribuciones a los usuarios que se encuentren en las condiciones antes mencionadas, fueron publicados el 11 de octubre de 1995 y reformados el 11 de octubre de 1996.

Tal vez, actitudes de este tipo resultan a primera instancia demasiado benevolentes, pero dentro del mismo decreto existen condicionantes realmente fuertes que ponen a pensar a los usuarios, no precisamente en la forma propuesta en esta tesis, sino en el beneficio o deterioro económico que significaría adherirse o no a los decretos.

De esta manera nos permitimos reproducir el texto del periódico El Universal:



COMISIÓN NACIONAL  
DEL AGUA



SEMARNAP

## ¡CONFIAMOS EN USTED Y EN SU PALABRA!

**Señor empresario:**

- Si utiliza agua de pozos, ríos, lagos o lagunas.
- Si realiza descargas de aguas residuales en ríos, lagos, presas, cauces, al mar o las infiltra en el subsuelo.
- Si ocupa terrenos colindantes con lagos y ríos, denominados zonas federales.
- Si extrae materiales de cauces de ríos y otros cuerpos de agua.

*Deberá pagar derechos conforme lo establece la Ley Federal de Derechos en materia de agua.*

### HAGALO A TIEMPO Y OBTENDRA

- **SEGURIDAD JURIDICA** sobre los aprovechamientos
- **PROTECCION** de su inversión y patrimonio

*¿Cómo realizar su pago?*

*En efectivo, con cheque de caja o certificado a nombre de la Comisión Nacional del Agua, y mediante el formulario No. 10, que podrá obtener en las papelerías o en la "ventanilla única" de esta institución.*

*¿Dónde hacerlo?*

En cualquier sucursal de  o 

*¿Cuándo hacerlo?*

**Antes del 15 de abril de 1997**

### RECUERDE QUE EL PAGO ES AUTODECLARABLE

Para mayor información, acuda a la "ventanilla única" de la Comisión Nacional del Agua más cercana a su localidad. Los servicios de orientación son gratuitos.

Debe ser preocupante para todos los mexicanos, la implantación del pago de cuotas por el uso del agua, en cuanto a los grandes usuarios que utilizan cantidades industriales de agua, sin retribuir al Estado el costo de suministro del vital líquido con el cual ya fueron beneficiados.

Estos industriales además de hacer la devolución del agua con menor calidad (contaminada) de la recibida, al ser requeridos por la Comisión Nacional del Agua que también tiene facultades de fiscalización, agotan aquellos todos los medios procesales a su alcance para dejar de pagar lo que les corresponde.

Sin embargo, no sólo de aquellos es la culpa, también es de los Jueces, Magistrados y Ministros que se dejan engañar con las artimañas utilizadas por los particulares, siendo en algunos casos, fallidos los esfuerzos que realizan las unidades administrativas de la Comisión Nacional del Agua para sostener la validez de sus resoluciones.

Esto implica que en muchas ocasiones el particular finalmente no paga el monto correspondiente al uso de miles de metros cúbicos que ya utilizó, lo que arroja un detrimento al erario federal.

Las propuestas que se plantean en este trabajo son, en primer lugar, tener una visión diferente y hacer conciencia de que el agua, puede acabarse y que tal vez nosotros todavía tenemos la suerte de abrir un grifo y tener un poco de "agua pura", pero..., pensando en el futuro y en nuestros hijos, posiblemente ellos necesiten crear métodos sofisticados y costosos para obtener un poco de agua y sólo pocos serán los privilegiados que puedan disponer del preciado bien.

Esto contribuirá a que el precio por el agua sea elevadísimo, será considerado como un elemento de poder y posiblemente desatará guerras mundiales peleando por ese líquido que ahora desperdiciamos sin tomar en cuenta su valor.

Es por esto que resulta imprescindible que la autoridad administrativa realice campañas de difusión sobre la diversidad de temas que se pueden abordar en relación al agua, por ejemplo en materia industrial, agrícola, uso público urbano, aspectos fiscales, etc., en las cuales la ciudadanía conozca cuanto cuesta el agua en los diversos procesos en los cuales es utilizada y las técnicas para lograr una mejor aprovechamiento.

En segundo lugar, planteó la propuesta de que la utilización del bien, sea realizada con estricto apego a derecho, considerando así la existencia de penas, multas o sanciones que puedan ser impuestas a los usuarios que no cumplan debidamente lo establecido en la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, para este fin es preciso conocer, estudiar y aplicar la legislación vigente en materia hidráulica, además reconocer que la Comisión Nacional del Agua es a nivel nacional el único Organismo que administra las aguas propiedad de la Nación.

Es responsabilidad de todos y cada uno de nosotros cuidar y garantizar el uso del agua, es por eso que al conocer la legislación que protege su distribución, nosotros podremos actuar con pleno conocimiento sobre la materia y acudir ante la autoridad administrativa a regular nuestros aprovechamientos, cumplir oportuna y espontáneamente con nuestras contribuciones al igual que acudir a denunciar los delitos referidos al tema que ya quedaron señalados, logrando así, no sólo el beneficio nacional, sino además, tener la seguridad jurídica del derecho que tenemos sobre el agua.

Sobre este particular, me permito presentar la tercer propuesta: integrar dentro del Plan de Estudios de la Facultad de Derecho, una cátedra sobre Derecho de Aguas, que aún cuando está comprendida dentro de la materia Derecho Ecológico su estudio resulta insuficiente por el número de horas que se le dedican.

En este trabajo se presenta una visión que puede llegar mediante la investigación, al estudio profundo del Derecho Hidráulico, contando con el apoyo de profesores capacitados en la impartición de la materia, lo que redundará en beneficio de las nuevas generaciones de nuestra Facultad.

Realizar todas estas actividades en conjunto, es un trabajo difícil que nos conduce a pensar en nuestra familia y en el bienestar del único patrimonio material que podemos heredar a nuestros hijos ¡El Planeta tierra!, pero ¿qué es la tierra sin el agua...?

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

1.- Todas las civilizaciones de la tierra, han basado su desarrollo y su vida alrededor del agua, líquido vital para la existencia del hombre, el que se hace necesario integrar a nuestra cultura en cuanto al uso racional del mismo para su mejor aprovechamiento.

2.- El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el dominio de las aguas es originario de la Nación, igualmente la facultad para poder otorgar concesiones y crear así la propiedad privada bajo modalidades que la misma establece vigilando su exacta observancia.

3.- La autoridad y administración en materia de aguas nacionales, así como de los bienes públicos inherentes, corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá a través de la Comisión Nacional del Agua, Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

4.- El presente trabajo, se refiere a la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del quinto párrafo del artículo 27 Constitucional, la cual es de observancia general en todo el territorio nacional y sus disposiciones son de orden público e interés social, aplicable a las aguas nacionales y bienes públicos inherentes.



5.- La Ley de Aguas Nacionales contempla exclusivamente faltas administrativas, sin embargo, los delitos en materia hidráulica, por cuestiones de técnica legislativa y para evitar duplicidad, se encuentran regulados por el Código Penal en el Título Sexto, Capítulo I y Título Vigésimo Segundo, Capítulos V y VI.

6.- La autoridad administrativa facultada para denunciar y coadyuvar con el Ministerio Público en materia de aguas nacionales, es la Comisión Nacional del Agua.

7.- Los delitos que se han considerado en materia hidráulica son: la desobediencia y resistencia de particulares que impidan actividades encomendadas a las autoridades, daño en propiedad ajena y despojo de aguas.

8.- El delito cometido contra la autoridad administrativa, es el de resistencia de particulares a impedir las actividades encomendadas a la autoridad, misma que para el caso es la Comisión Nacional del Agua, el cual queda regulado en el Código Penal para el Distrito Federal en sus artículos 178 y 180, este delito es de acción, dirigido a la resistencia mediante la oposición activa a la autoridad y, puede ser producida por cualquier sujeto contra un funcionario público facultado y legitimado para ejercer el acto de autoridad.

9.- El daño en propiedad ajena, señalado por el numeral 399 de la Legislación Penal referida, equipara destrucción o daño o de una obra hidráulica propiedad de la Nación. Tal acción u omisión realizada sin ánimo de lucro o bajo móviles meramente subjetivos, arrojan un hecho que consiste en destruir o deteriorar la cosa u objeto material, pudiendo ser bien mueble o

inmueble, ajeno o propio del agente, esto significa que el sujeto activo puede ser el propietario de la cosa.

10.- La conducta típica que comete despojo de aguas, señalada en la fracción III del artículo 395 del Código Penal para el Distrito Federal, se presenta mediante la ocupación, o uso del inmueble, o uso de un derecho real que en este caso es el agua.

11.- Debemos concientizar el uso razonable del agua, bajo la consideración que se deteriora y acaba, para esto es conveniente que, los usuarios de las aguas nacionales deban, como obligación moral y jurídica ocurrir espontáneamente ante la Comisión Nacional del Agua y regularizar sus aprovechamientos, dispuestos a cubrir las cargas que les signifiquen para poder así denunciar los delitos que sobre tal materia existan.

12.- No podemos olvidar que actuar conforme a lo dispuesto por la Ley de Aguas Nacionales, contribuirá en beneficio de nuestra cultura y un mejor desarrollo sustentable para la Nación en cuanto al aprovechamiento eficaz del agua, para esto debemos de conocer la Ley de Aguas Nacionales el fundamento y el universo que la rodea, y tal como se propuso, puede ser mediante campañas efectivas de difusión y concientización que realice la Comisión Nacional del Agua, además de implantarse la cátedra "Derecho de Aguas", que se sugiere sea incluida dentro del Plan de Estudios de la Facultad de Derecho.

## **BIBLIOGRAFIA**

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho. Séptima edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1986.
- 2.- Aguilar Enrique. Sistema LAN. Análisis temático de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento. Comisión Nacional del Agua 1994.
- 3.- Antolisei, Francesco. Manual de Derecho Penal. Parte General. Editorial Temis Octava Edición. Colombia 1988.
- 4.- Bettiol, Giuseppe. Derecho Penal, Parte General. Priulla Ed. Palermo 1945
- 5.- Calderón, Francisco R. Historia Económica e la Nueva España en tiempos de los austrias. Primera Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1988.
- 6.- Carrancá y Trujillo, Raúl. Carrancá y Rivas, Raúl. Derecho Penal Mexicano. Parte General. Editorial Prrúa. S.A., Decimooctava edición, México 1995.
- 7.- Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Editorial Porrúa. S.A. Trigésimo sexta edición actualizada. México 1993.
- 8.- Cuello Calón, Eugenio. Derecho Penal Tomo I Parte General. Bosch Casa Editorial, S.A., Barcelona 1980.
- 9.- De Icaza Dufour, Francisco. Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias. Estudios Históricos-Jurídicos. Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1987.
- 10.- De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Primera Edición. Ed. Porrúa México 1963.

- 11.- Estriche, Joaquín. **Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia**, Ed. Tesis Bogotá.
- 12.- Fariás, Urbano. **Derecho Mexicano de Aguas Nacionales. Legislación, Comentarios y Jurisprudencia**. Ed. Porrúa.
- 13.- Fraga Alanís, Gabino. **Derecho Administrativo**. Décima edición. Ed. Porrúa, México 1983.
- 14.- Franco Sodi, Carlos. **El Procedimiento Penal Mexicano**. Cuarta edición. Ed. Porrúa 1957.
- 15.- García Maynes, Eduardo **Introducción al Estudio del Derecho**. Editorial Porrúa. Vigésima Sexta edición. 1977.
- 16.- González de la Vega, Francisco. **Derecho Penal Mexicano. De los delitos**. Editorial Porrúa. Vigésimo sexta edición. México 1993.
- 17.- Gutiérrez y González, Ernesto. **Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano**. Editorial Porrúa, S. A. Primera Edición México 1993.
- 18.- Jescheck, Hans-Henrich. **Tratado de Derecho Penal. Parte General**. Editorial Bosch. Tercera Edición. España 1981.
- 19.- Jiménez Huerta, Mariano. **Derecho Penal Mexicano. Tomo IV. La tutela penal del patrimonio**. Editorial Porrúa. S.A., Quinta Edición. México. 1984.
- 20.- Lanz Cárdenas, José Trinidad. **Legislación de Aguas en México. Estudio Histórico Legislativo de 1521 a 1981**. 4 tomos, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1982.
- 21.- Maggiore, Giuseppe. **Derecho Penal Parte Especial Volúmen III. De los Delitos en Particular**. Editorial Temis. Cuarta Edición. Colombia 1989.

- 22.- Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Editorial Mayo.
- 23.- Pavón Vasconcelos, Francisco. Manual de Derecho Penal Mexicano Parte General. Quinta edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- 24.- Pérez de León Jr., Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo, Segunda edición. México, 1973.
- 25.- Porte Petit Candaudap, Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal. Décimo Tercera edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1990.
- 26.- Ranieri, Silvio. Manual de Derecho Penal. Tomo VI. Parte Especial. De los delitos en particular. Editorial Temis. Colombia 1975.
- 27.- Torrente, Mariano. Historia de México. Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1988.
- 28.- Turner, Ralph. Las Grandes Culturas de la Humanidad, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- 29.- Vicens Vives, J. Historia Social y Económica de España y América. Tomo I Editorial Vicens Bolsillo México 1974.
- 30.- Villalobos, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Parte General. Editorial Porrúa. S.A. Quinta Edición. México. 1990.
- 31.- Villegas Cossio. Historia General de México. Editorial. Colegio de México, 1986.
- 32.- Weber, Alfred. Historia de las Culturas. Editorial. Fondo de Cultura Económico. México 1975.
- 33.- Zaffaroni, Eugenio Raúl. Tratado de Derecho Penal Parte General. Tomo III. Editorial Ediar. Argentina.

## **LEGISLACION CONSULTADA**

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. 1996.  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.  
Decreto de creación de la Comisión Nacional del Agua.  
Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1994.  
Ley de Aguas de Propiedad Nacional 1929.  
Ley de Aguas de Propiedad Nacional 1934.  
Ley de Aguas Nacionales 1992.  
Ley de Irrigación con Aguas Federales 1926  
Ley Federal de Aguas 1972.  
Ley General de Bienes Nacionales 1982.  
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. 1996.  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1976.  
Ley Reglamentaria del Párrafo V, del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo 1956.  
Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional 1936.  
Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales 1994.  
Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.  
Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

## **OTRAS FUENTES**

Periódico El Universal. México. 8 de abril de 1997. Año LXXXI, TOMO CCCXXI.