



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**ANALISIS DE LA FIGURA DE LA CADUCIDAD
DE VOLUMENES CONTEMPLADA EN LA LEY
DE AGUAS NACIONALES**

T E S I S

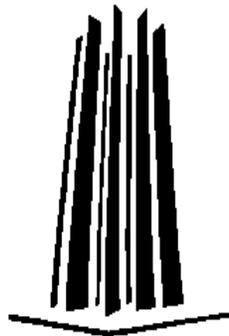
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

JULIO CESAR CALVARIO SANCHEZ

ASESOR:

MTRA. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA



MÉXICO, ARAGÓN

ABRIL 2008



FES Aragón



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A DIOS, MARIA Y MI ANGEL FERNANDO

Por otorgarme el privilegio y el regalo de la vida, de conocer y reconocer que el sacrificio, la constancia y la disciplina, siempre traerán consigo una recompensa, por cuidarme y protegerme a través del tiempo, por estar a mi lado siempre, así pues, a Dios, María y Fernando muchísimas gracias.

A MIS PADRES CARMEN Y AMADO.

A mi madre por darme y cuidar mi vida, por ser una muestra tangible y perfecta de amor, de comprensión, de complicidad y de sacrificio, gracias mami por protegerme a lo largo de mi vida, gracias por ser mi mamá y por haber estado a mi lado siempre, de verdad no te imaginas lo importante que significó para mí el tenerte siempre a mi lado.

A mi gran guerrero, mi padre, por su sacrificio, por su coraje, su entusiasmo por la vida, su fortaleza en los momentos más difíciles, por tu trabajo y la lealtad a tu familia, por inyectarme madurez y apoyar siempre a mí, y a mi familia, agradezco infinitamente la educación que me has dado y los sacrificios realizados para poder dármele, siempre fuiste, eres y seguirás siendo un ejemplo de vida.

A MI ESPOSA CECY

Por tu absoluto y completo apoyo para poder convertir en una realidad este sueño, por todo tu amor, por haber estado a mi lado siempre desde hace años, por tu comprensión, tu respeto y tu mirada llena de amor que siempre me motiva, gracias por estar a mi lado y compartir conmigo este logro que es los dos, te amo mi ojitos, gracias por cruzar en mi camino y caminarlo juntos a partir de entonces, por siempre y para siempre gracias.

A MIS NIÑAS YULIA Y ARANZA.

Por existir, por ser el mayor regalo que Dios me ha dado, por representar en mi vida el motor que día a día me impulsa a seguir adelante, por su sonrisa y su amor, agradezco infinitamente el tenerlas y poder disfrutar de ustedes, esto es por ustedes y para ustedes, las amo.

A CHIO Y BLANCA.

Si se puede Chío ánimo siempre hacia delante con determinación y actitud, te adoro. Naricita gracias por ser una motivación más para mí y un ejemplo, tu logro representó en mi un gran impulso para seguir adelante y cumplir este logro, de verdad gracias a las dos las quiero mucho.

Mtra. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA.

Agradezco infinitamente su apoyo desinteresado, su profesionalismo y su paciencia, sinceramente Gracias por que sin su orientación y consejos esto no hubiera sido posible.

Por último, agradezco a todas y a cada una de esas personas que directa o indirectamente tuvieron algo que ver en la realización de este sueño, a mis amigos del CCH y de la FES ARAGON, por lo tiempos inolvidables y las vivencias compartidas, a todos ellos muchas gracias, en especial y mi gran hermano Jorge Abrin Gonzalez, por tu lealtad por ser el mayor ejemplo que he tenido en la vida de amistad, de apoyo, por permitirme recargar en tu hombro en momentos difíciles y por impulsarme en mis batallas, gracias Jorge siempre firmes y dignos hasta el final.

Gracias a todos.

INDICE

	PAG.
Introducción.....	I

CAPITULO 1

GENERALIDADES EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

1.1. Antecedentes del as aguas consideradas como nacionales.....	7
1.2. Conceptualización de las Aguas Nacionales	25
1.3. Aguas Superficiales y Aguas del Subsuelo.....	28
1.4. Los Usuarios de las Aguas Nacionales.....	30

CAPITULO 2

LA COMISION NACIONAL DEL AGUA

2.1. La Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales.....	33
2.2. Facultades.....	37
2.3. La Comisión Nacional del Agua	39
2.4. Facultades Conferidas a la Comisión Nacional del Agua.....	40
2.5. Misión, Visión y Objetivos Estratégicos de la Comisión Nacional del Agua.....	44

CAPITULO 3

LEGISLACION VIGENTE EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

3.1 Estructura de la Ley de Aguas Nacionales.....	48
3.2. La Concesión en Materia de Aguas Nacionales	50
3.3. La Concesión para Explotar, Usar o Aprovechar Aguas Nacionales.....	55
3.4. Análisis del Artículo 29 BIS 3 fracción Vi de la Ley de Aguas Nacionales.....	61
3.5. Análisis del artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.....	69

CAPITULO 4

PROBLEMATICA QUE PRESENTA LA FIGURA DE LA CADUCIDAD DE VOLUMENES CONTEMPLADA EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES

4.1. Problemática que presenta la figura de la Caducidad de volúmenes.....	73
4.2. Propuesta de modificación a la figura de la Caducidad de volúmenes.....	83
4.3. Recomendaciones.....	86
Conclusiones.....	87
Fuentes Consultadas.....	91

Introducción

El recurso del agua reviste una gran importancia, en virtud de que a lo largo del tiempo ha constituido una fuerza de cohesión en diversas civilizaciones y culturas, pues todas ellas han nacido y evolucionado cerca del agua. El aprovechamiento del agua no solo crea bienestar social, sino que constituye un factor significativo en la producción y distribución de bienes y servicios, no es posible concebir el desarrollo del hombre, sino ha realizado antes la empresa de dominar el agua, para así alcanzar un progreso económico-social. Sin demeritar la trascendencia vital que el recurso del agua representa para la ecología, y dentro del marco del propio Derecho Ambiental, el presente trabajo se encuentra dirigido a destacar la importancia del agua desde un enfoque de Derecho Administrativo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 reconoce a la Nación como propietaria original de las aguas, por lo que la explotación, uso o aprovechamiento de las mismas por parte de los particulares, solo podrá hacerse a través de concesión; dicha concesión se encuentra regulada por la Ley de Aguas Nacionales, señalando a la Comisión Nacional del Agua como el órgano administrativo encargado de otorgarla. En la actualidad el recurso hidrológico plantea una acentuada problemática, en virtud de que el desarrollo productivo, tecnológico y científico demanda una gran cantidad del vital elemento, por lo que tal creciente demanda de agua aparejada al desarrollo y evolución de la sociedad, excede en muchos casos de las propias disponibilidades, por lo que siendo la concesión la figura a través de la cual el Estado distribuye el uso y aprovechamiento de las aguas a los particulares, es importante señalar cuáles son los principales problemas de aplicación en este sentido, a efecto de encontrar algunas posibles soluciones a estos conflictos, en virtud de que una adecuada aplicación de la Ley en la materia, traerá consigo como consecuencia un uso eficiente del agua, en especial en aquellas regiones de escasez severa, además de que se otorgaran mayores condiciones de seguridad a los usuarios, los cuales a su vez se sujetarán a un verdadero cumplimiento de la Ley.

La presente investigación se encuentra integrada por cuatro capítulos, por otra parte debido a la naturaleza de la materia y a su campo de aplicación los conceptos predominantes en esta investigación son de Técnica Hidráulica, por lo que se considero esencial agregar en su contenido diversos conceptos para de esta manera facilitar su entendimiento.

En el Primer Capítulo se desarrolla un Apartado Histórico, haciendo una breve recopilación que pretende reflejar la trascendencia e importancia que se le atribuía al agua desde tiempos remotos. Asimismo tornando en consideración que la doctrina en cuanto a leyes en materia de aguas es muy escasa, se busco seleccionar la información que mostrará que en las antiguas civilizaciones y sociedades existía ya, la preocupación por buscar un equilibrio en la distribución del agua, por lo que señalaremos las leyes que en materia de agua han existido y la forma en que han evolucionado hasta llegar a la forma actual.

El Segundo Capítulo que se refiere a la Administración Pública Federal, busca dar una visión amplia de lo que constituye la función Administrativa del Estado, las facultades y funciones de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como de la Comisión Nacional del Agua, englobando dentro de ellas la figura de la concesión como una de las facultades conferidas por la Constitución al Ejecutivo Federal; igualmente se abordará a la concesión en cuanto a las diversas variantes que tiene dentro del ámbito administrativo, en relación con los bienes que son propiedad del Estado, para finalmente llegar a desprender las Aguas Nacionales como parte de ese patrimonio, susceptibles de concesión.

Para delimitar nuestra investigación, y encuadrarla en un solo espacio dentro del inmenso mundo del Derecho, elaborarnos el Capitulo Tercero, al que hemos denominado Legislación vigente en materia de Aguas Nacionales, y de donde partiendo de la Ley Suprema en nuestro país, llegamos a la Ley de Aguas Nacionales, que regula en forma específica la concesión de Aguas Nacionales, a la par nos referiremos también a Leyes Generales en cuyo ámbito se enmarcan

las Aguas Nacionales, la concesión de las mismas y el procedimiento para otorgarlas.

Al llegar al Cuarto Capítulo, llamado Problemática que presenta la Figura de la Caducidad de Volúmenes contemplada en la Ley de Aguas Nacionales, podremos realizar un análisis minucioso de su contenido y las propuestas de cambio que se sugieren para dicha figura jurídica, señalando en forma global la figura de la concesión en la Ley de Aguas Nacionales, refiriéndonos también al procedimiento que se sigue para extinguir a las concesiones y para que no opere la caducidad de volúmenes de agua a los particulares, los derechos y obligaciones de los concesionarios, las causas de terminación de la concesión, causas de terminación de las concesiones; reforzaremos la recopilación documental con información oficial de casos prácticos en la Comisión Nacional del Agua; en este orden de ideas identificaremos los principales problemas en la aplicación de la figura de la caducidad de volúmenes en materia de Aguas Nacionales.

Por último, propondremos una serie de soluciones a los principales problemas detectados y las cuales estarán dirigidas a alcanzar una mejor aplicación de la ley en la materia para de esta forma proteger, tanto a los usuarios de aguas nacionales, como al mismo recurso del agua. Es importante señalar que nuestras propuestas refieren reformas a la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, ya que creemos que la Ley mencionada no es clara en cuanto a sus formulaciones, el problema aparece al momento de aplicar dichos ordenamientos, toda vez que, no existe una uniformidad de criterios dentro de la Comisión Nacional del Agua y su marco jurídico, lo que trae consigo una serie de problemas sin aparente solución.

Con el desarrollo de esta investigación esperamos alcanzar un verdadero cumplimiento de la ley mediante una correcta aplicación de la misma, para de esta forma lograr una adecuada y justa distribución del agua que permita preservar nuestro recurso y garantizar a todos los usuarios una mejor forma de vida y una seguridad jurídica en materia de Aguas Nacionales.

CAPITULO 1

GENERALIDADES EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

CAPITULO 1

GENERALIDADES EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

1.1. Antecedentes de Aguas consideradas como Nacionales.

1.1.1 Etapa Precortesiana

En esta etapa, también reconocida como época prehispánica nos referiremos al derecho que imperaba entre nuestras civilizaciones indígenas previamente a la llegada de los españoles. En investigaciones realizadas por los cronistas e historiadores del México antiguo no se encuentran disposiciones específicas sobre las aguas, aún y cuando los imperios indígenas principalmente las culturas maya, olmeca, oaxaqueña, azteca, tolteca, tlaxcalteca, michoacana y otras, mantenían un orden político y tenían leyes autóctonas, si bien no escritas, pero que se perpetuaban en la memoria de los hombres por tradición, ya que no había persona que no las practicara, y los padres de familia instruían sobre ellas a sus hijos para de esta forma evitar la trasgresión y así no sufrir el castigo impuesto.

La mayoría de los grupos indígenas creía en una fuerza espiritual como origen de toda la vida, en muchas áreas del continente americano la fuerza divina se plasmaba de diversas formas: como luz y fuerza de vida centrada en el Sol; como fertilidad y poder, ubicada en la Tierra; los fenómenos de la naturaleza que no podían explicarse y que consideraban supremos los traducían en dioses a los cuáles debían adorar. Los antiguos pobladores de México contaban con deidades que hacían referencia al agua, pueden citarse entre los mayas a los dioses: *HURACÁN*, *ZAMNA* y *CHAC* y a *TLALOC* y *CHALCHUHTLICUE* entre los mexicas; es de deducirse, que dentro de sus sistemas teocráticos divinizaban el agua, está era considerada como producto de los dioses y por tanto su uso era de carácter común o público, no era susceptible de apropiación exclusiva; las aguas estaban bajo los designios de los supremos sacerdotes o de los príncipes y reyes.

El agua, sin duda alguna fue el camino ineludible para la supervivencia y por lo tanto su vocablo se elevó a esa categoría, 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”. Es importante destacar que independientemente de que los aborígenes hayan tenido o no leyes específicas sobre agua, dejaron muestras palpables de su adelantada utilización en los importantes y bien trazados acueductos, chinampas y acequias que servían para el desagüe de la ciudad de Tenochtitlán.

Algunos historiadores e investigadores en esta materia han sugerido que las aguas aún sin referencia específica en los códices o en algún otro documento, guardaban una situación análoga a la propiedad de las tierras, y por tanto, que aquellas se repartían por los monarcas indígenas entre sus súbditos de acuerdo a la clasificación siguiente: Tierras Comunes y Tierras Públicas, las primeras se refieren a los núcleos de población y las segundas eran aquellas destinadas al sostenimiento de órganos del gobierno, es decir su principal objetivo era financiar la función política.

En conclusión, aún y cuando todos los datos que se tienen sobre los adelantos en la utilización de las aguas en la época precortesiana, y de las hipótesis mencionadas, la existencia de leyes que se refieran propiamente a la administración de las aguas sigue siendo una cuestión nebulosa dentro de la historia.

1.1.2. Etapa Colonial

La etapa colonial encuadra en nuestra historia entre el año de 1521 en que se ha considerado precisada la consumación de la conquista por los españoles, y el año de 1821 en que se consumó la independencia política de España, con los Tratados de Córdoba y el Acta de la Independencia del 6 de octubre de 1821.

La Colonia constituye una etapa legislativa de gran importancia ya que representó el origen y la fuente histórica de nuestras leyes, durante este periodo la Legislación de Aguas en el país sufrió la influencia directa de la Legislación Española, dentro de los escasos estudios jurídicos que sobre las aguas se han realizado en nuestro país solo se ha citado la Recopilación de las Leyes de Indias, en las cuales se mencionaban pocos aspectos en relación al agua, toda vez que, remitían a la supletoriedad de las leyes que regían en España, particularmente en el Reino de Castilla, las cuales abarcaban más ampliamente el aspecto regulador del uso y control de las aguas. Tomando en cuenta lo anterior, se considera importante mencionar dentro de este apartado aquellas disposiciones de las Leyes Españolas que se relacionaban con la previsión normativa de los conflictos que pudieran suscitarse en el uso y aprovechamiento de las aguas existentes en aquel entonces territorio de la Nueva España.

La Bula Alejandrina del 4 de Mayo de 1493, a través de la cual se ha derivado el derecho de los Monarcas Españoles para disponer de las tierras y aguas existentes en las llamadas Indias Occidentales. De acuerdo con las costumbres de la época este Decreto Papal sirvió de fundamento a los Reyes de España para sostener su derecho de propiedad sobre el territorio de la Nueva España, destacando que no solamente sirvió de apoyo a esos Monarcas para sostener el inminente dominio de la Corona Española sobre las aguas, sino también el derecho de propiedad que no se adjudicaba al Estado español mas que para el patrimonio personal de los reyes. “Los reyes de España podían disponer libremente del territorio y reducir a dominio particular aun los ríos y lagos, y que nadie podía poseer legalmente sin una concesión de la Corona o de sus Delegados”.¹

La Recopilación de las Leyes de Indias fue ordenada y autorizada por cédula del Rey Carlos II del 18 de marzo de 1680, siendo la primera edición en el año de 1681. En este cuerpo jurídico se contienen leyes emitidas por los

¹ LANZ CARDENAS, José Trinidad. *Legislación de Aguas en México* (tomo 3), Consejo del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1982, p. 28.

reyes de España para el territorio de la Nueva España y demás posesiones de América. De la citada recopilación de las Leyes de Indias se pueden reconocer algunos apartados donde directa o indirectamente se hace mención a las aguas del territorio mexicano.

Las Leyes de Indias, estuvieron vinculadas con la regulación jurídica de las aguas, dichas leyes no prevenían en forma racional y circunstanciada los términos para el uso y explotación de las aguas, ya que como se mencionó anteriormente la Recopilación remitía a las demás leyes existentes en la Nueva España, en las cuales se encontraban de forma más específica los elementos para resolver y prevenir en forma racional y circunstanciada los términos para el uso y explotación de las aguas. En tal virtud encontramos “El Fuero Juzgo”, expedido en el año de 693 donde se establecen disposiciones que prohibían cercar los vasos de los ríos, así como evitar sus usos, y señalaba sanciones por los robos de aguas; “El Fuero Viejo de Castilla”, expedido en el año 992 aquí se advierten prohibiciones de estorbar los usos de las aguas con diferentes obras, así como el derecho del afectado de demandar los daños y perjuicios; “El Fuero Real de España”, expedido en 1255, en donde se señala la prohibición de cerrar los ríos que desembocaren en el mar, así como las penas consiguientes por hacerlo; “Novísima Recopilación de las Leyes de España”, expedida en el año de 1805, encontramos disposiciones sobre el fomento y aprovechamiento de las aguas, prohibición de cerrar los canales y los ríos tanto para la navegación como para la pesca y otros usos, prohibición de contaminar los ríos echando en los mismos productos venenosos, y disposiciones sobre medidas de los líquidos así como sobre el derecho de los Reyes para la explotación de la sal procedente de las aguas.

Dentro de la compilación de leyes españolas encontramos como la más importante al denominado Código de las Siete Partidas, que a pesar de que no tuvo una vigencia formal fue el de mayor aplicación y eficacia, tanto en España como en la Nueva España; pero su trascendencia radica

principalmente en que en dicho Código se encontraban normas de previsión referente a diversas situaciones que pudieran suscitarse por el uso y aprovechamiento de las aguas, resultando admirable que esos casos en la actualidad se presentan, en este orden de ideas podemos decir que algunas de las disposiciones de este célebre Código Español se han reproducido casi textualmente en leyes posteriores expedidas autónomamente por el Gobierno Mexicano, y más aún en las leyes actualmente vigentes en nuestro territorio en materia de aguas.

Los Capítulos de este importante Código que consideramos importante mencionar son: de la Tercera Partida, las Leyes III y IV del Título XVIII que señalaba que las aguas tanto dulces como marítimas y riberas eran de uso común respecto de las cuales podían aprovecharse todos los hombres, siempre y cuando no se perjudicarán los derechos de los demás; las Leyes XXVI, XXVII; XXVIII, XXIX, XXX, XXXI y XXXII del Título XXVIII, donde de forma avanzada para la época se regulaba los cambios que pudiesen sufrir los cauces de los ríos, la formación de las islas y derechos de accesión, el Título XXXI en las leyes II, IV, V y VI hacía mención a las servidumbres de acueducto y desagüe y los derechos relacionados con las mismas; en el mismo Código encontramos las prohibiciones de evitar los usos de las aguas, la limpieza de cañerías, la construcción de obras dentro de las riberas, prohibición de evitar los usos de terceros y construcción de obras hidráulicas, así como las sanciones en caso de incurrir en algunos de esos supuestos, esto se contemplo en las leyes II, VII, XIII, XIV, XV, XVIII y XIX del Título XXXII.

Durante esta época, se dio una gran afluencia de ordenamientos expedidos por los Virreyes, los cuales regían por igual a España y a la Nueva España, entre los que encontramos la Ordenanza de don Antonio de Mendoza en 1536 sobre Medidas de Agua, el Reglamento General sobre Medidas de Aguas expedido por el Virrey Cuadragésimo Cuarto Don Joaquín de Montserrat, Marqués de Crucillas en 1761 y La Cédula del 18 de Noviembre

de 1803 sobre las aguas de las cañerías públicas. De los anteriores merece especial importancia para el presente tema, el contenido del Reglamento General de las Medidas de Aguas, en virtud de que constituyó el primer cuerpo legislativo en el país que contenía una regulación completa del agua, y que nos permite visualizar con claridad cómo debía entenderse el derecho en materia de aprovechamiento de agua en aquéllas épocas. El citado Reglamento contiene en su preámbulo opiniones jurídicas de carácter formal, y que determina que las aguas durante la colonia eran propiedad total del Monarca español, asimismo establecía que existían usos privados y públicos de las mismas y que el uso privado solo podía hacerse por concesión o merced otorgada por el Rey.

1.1.3 México Independiente

El período conocido como México Independiente es la etapa histórica comprendida entre el momento de consumación de la Independencia y la promulgación de la Constitución de la República del 5 de febrero de 1917. Esta fase inicia cuando José María Morelos y Pavón en 1814 proclama a México como República Independiente de España, decretando la abolición de la esclavitud, la prohibición de los monopolios y la restitución de las tierras que habían sido arrebatadas a los indígenas; el último virrey de la Nueva España fue Juan O'Donojú, quien, a su llegada a México en julio de 1821, aceptó el Tratado de Córdoba, reconociendo la independencia de México.

Se proclamó la república y Guadalupe Victoria se convirtió en el primer presidente de México”.²

Las Constituciones de 1824 y 1836 hicieron alusión a la materia de aguas de manera indirecta, ya que sólo se incluyeron disposiciones relativas a la libertad, propiedad, finalidad de las leyes y en especial las que se referían a las facultades del Congreso y del Presidente de la República. Es de hacerse

² Microsoft Corporation Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2007. ©.

notar por cuanto a la Constitución de 1824 los preceptos establecidos en la fracción II del artículo 50 sobre apertura y mejora de canales y los derechos que el estado tenía sobre los mismos; fracciones I, II y III del artículo 110 y fracción III del artículo 112 para publicar, circular y hacer guardar las leyes y Decretos del Congreso, expedir reglamentos, decretos y órdenes para el cumplimiento de la Constitución y Leyes Generales, así como para ejecutarlos, asimismo se contenía la restricción de no ocupar la propiedad, ni turbar su posesión, uso aprovechamiento, salvo en casos de utilidad general y previo consentimiento del Senado.

En tanto a la Constitución de 1857 es importante señalar el artículo 27 que instituyó como garantía la no ocupación de la propiedad de las personas sino por causas de utilidad pública y previa indemnización; artículo 42 que estableció lo que debía entenderse por territorio nacional, señalando las partes integrantes de la federación e islas adyacentes. Esta última facultad sirvió de apoyo para expedir una gran pluralidad de leyes vinculadas con las aguas nacionales.

Los ordenamientos anteriormente mencionados resultaron muy controvertidos para los juristas de la época, ya que algunos de ellos consideraban que las facultades y prerrogativas de los Estados no eran respetadas y su esfera se veía invadida por la misma Federación, toda vez que, podía legislar sobre aspectos que correspondían a la soberanía de los Estados; posiblemente dichos conflictos propiciaron que el 20 de Junio de 1908 la fracción XXII del artículo 27 Constitucional fuera adicionada, en el sentido de que el Congreso tuviese la facultad de definir y determinar cuáles eran las aguas de jurisdicción federal, así como para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas. En relación con el problema anterior consideramos importante e ilustrativo citar la referencia que hace el Maestro José trinidad Lanz Cárdenas, en su libro Legislación de Aguas en México:³

³ PALLARES, Jacinto, Legislación Federal Complementaria del Derecho Civil Mexicano, p. LX. Cit. por Lanz Cárdenas José Trinidad, p. 35.

“Al emanciparse México del dominio español, la soberanía que antes era ejercida por el Gobierno de la Metrópoli, pasó al gobierno o a la Nación Mexicana; pero esta Nación en uso de esa mínima soberanía la convirtió en federativa, esto es, creó dos poderes que ejercen simultáneamente la soberanía nacional sobre el territorio del país; el poder federal que se ejerce sobre todo el territorio, pero sólo en las materias o asuntos que el Código Político le confiere; y el poder de los estados, soberanos e independientes, que ejercen su soberanía en sus respectivos territorios sin más limitación que la deliberada de las facultades expresas que el Código Político confiere a los Poderes Federales. Así el poder de los Estados en sus territorios es general para todo asunto que corresponda a la soberanía política, mientras que el Poder Federal es limitado, para sólo aquellos asuntos que expresamente somete a su jurisdicción el mismo Código Político. “Las facultades (dice el artículo 117 de nuestra Constitución) que no están expresamente conferidas por esta Constitución a los Poderes Federales, se entienden reservadas a los Estados”. “El pueblo (dice el artículo 111) ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de una competencia y por lo de los Estados para lo que le toca a su régimen interior en los términos establecidos por esta Constitución”; y ya hemos visto que esta Constitución exige facultades expresas conferidas por la misma a los Poderes Federales para que ellos puedan ejercer soberanía. ¿Entre esas facultades está la de legislar o administrar todos los cursos de agua del territorio mexicano? ¿Hay en nuestro Código Político otro precepto fuera del contenido en la fracción XXII del artículo 72 que dé ingerencia a los poderes Legislativo y Ejecutivo Federal en materia de cursos de agua públicos o privados? No; luego entonces la soberanía nacional ejercida por los Poderes Federales Legislativo y Ejecutivo, no tienen más facultades que las que le concede ese precepto; ya que la soberanía nacional ejercida por los poderes de los Estados tiene plena jurisdicción para legislar y administrar los cursos de agua con la única excepción de ese precepto. Ese precepto no somete a los Poderes Federales los cursos de agua (ríos, lagos, esteros, lagunas, torrentes, arroyos, etc.) de los cuales ni siquiera hace mención, sino en tanto que entran en el concepto o pueden ser considerados como vías generales de comunicación, no como elemento de irrigación o fuerza motriz, o materia de propiedad privada, sujeta

al Derecho Civil. Ese precepto, único aplicable a los ríos y cursos de agua se limita a decir que corresponde al Congreso general “dictar leyes sobre vías generales de comunicación”. Y en vano se quiere sacar de ese precepto, apurando sofismas groseros, facultades federales para legislar sobre todas las aguas del territorio nacional, pues ni todas las aguas son vías de comunicación, ni menos vías generales”.

Al adentrarnos más en la parte legislativa de esta Etapa Histórica, integrada por leyes sustantivas, adjetivas, de procedimiento y orgánicas, se advierten los ordenamientos que van distribuyendo la competencia de las Secretarías de Estado en el manejo de las aguas. En primer lugar a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, le correspondía la atención de lo referente a los canales, vías de comunicación y desagüe de la Ciudad de México, y los demás aspectos a la Secretaría de Guerra y Marina; “posteriormente, tales facultades de acuerdo con la Ley Juarista quedaron ubicadas en las propias Secretarías, pero la primera únicamente con la denominación de Secretaría de Fomento, que conservó en la Ley Porfirista, bajo cuyo imperio los aspectos correlacionados con las vías de comunicación marítimas, y con los ríos, lagos y canales, pasaron a ser de la competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas”.⁴

En el año de 1857 surge la Ley de Clasificación de Rentas, cuya trascendencia reside en que en las fracciones XI y XXXIII de su artículo 2° y XXIV del artículo 3° consignó a la Nación como propietaria de islas, playas, puertos, radas, ensenadas, bahías, vasos, ríos, lagunas y caídas de agua, estableciendo contribuciones y rentas sobre tales bienes; dicha ley resultaba confusa en virtud de que se señalaba que esas cargas solo aplicarían mientras los bienes no fueran particulares, sin marcar las características para diferenciar unos de otros.

El Código de Minas de 1884, reguló con mayor claridad la propiedad de las aguas proveniente de las minas, otorgándolas a los concesionarios o

⁴ LANZ CARDENAS, José Trinidad, op.cit., p.36.

beneficiarios de las minas, muy particularmente las aguas subterráneas, y por otra parte se regulaban las servidumbres de aprovisionamiento de aguas y de desagüe de las minas. El contenido de esta ley fue complementado cuando surgieron a la luz las Leyes Mineras de 1892 y de 1909, pero en materia de aguas solo resultó importante lo señalado en el artículo 2º fracción IV de la Ley de 1909, que asignó la propiedad exclusiva de los manantiales de aguas subterráneas y superficiales a los dueños del suelo, sujetando dicha propiedad a lo dispuesto en el derecho común y leyes especiales en materia de aguas.

Los Códigos Sanitarios de 1891 y 1894, se refirieron a las cañerías, sistemas sanitarios y de desagüe, aguas de aprovisionamiento en los edificios para su consumo y sobre el cegado de pozos comunes con fines de salubridad.

En esta etapa legislativa la Ley sobre Aprovechamientos de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910, fue el ordenamiento más concreto en materia de aguas, siendo su mayor aportación a nuestro derecho, el hecho de que dejó atrás la vieja clasificación de las aguas en navegables y no navegables de la influencia francesa, y señaló una clasificación más apropiada a las características y necesidades de nuestro territorio, pues en su artículo 1º dispuso “son aguas de jurisdicción federal, las de los mares territoriales; las de los esteros, lagos y lagunas que comunican con el mar; las de los ríos y otras corrientes cuyos lechos en toda su extensión o en parte de ella, sirvan de linde entre el territorio de la República y el de un país vecino o se encuentren sobre la línea divisora de la república con un país vecino; las de los ríos, lagos y lagunas y cauces en general, cuando sirvan de límite en toda su extensión o en parte de ella a dos Estados, a un Estado y un Territorio o a un Estado y el Distrito Federal, o cuando se extiendan o pasen de un Estado a otro, de un Estado a un Territorio o viceversa o de un Estado al Distrito Federal o viceversa, así como al de sus afluentes directos o indirectos; la de los lagos o lagunas que se comuniquen con los ríos, lagos, lagunas y cauces antes mencionados; y a los de los ríos, lagos, lagunas y cauces en general

situados en el Distrito y Territorios Federales. En orden a un sistema y a una técnica de los cuales carecían las Leyes anteriores, reguló en forma pormenorizada los usos de las aguas y las concesiones de las mismas, exceptuando las concesiones para efectos de navegación las que sujetaba a la aprobación del Congreso de la Unión”.⁵

Por otra parte en la Ley de 1910, se encuentra la prohibición de usar aguas sin previa concesión, regulándose la confirmación de los usos, para ser aprovechadas; se estableció el orden de preferencia que debía seguirse en los usos de las aguas, proporcionado las reglas de orden público a que se condicionaban; se establecieron las disposiciones para los derechos de terceros de oponerse al otorgamiento de concesiones; se consignaron sanciones por delitos cometidos en materia de aguas nacionales; se estableció la caducidad de las concesiones por el no uso de las aguas y reversión de los bienes relacionados con las concesiones; se especificaron las obligaciones de los usuarios y concesionarios, respecto de concesiones para riego, señalando que tendrían un tiempo indefinido mientras las aguas solo fueran destinadas a ese propósito; cabe resaltarse que esta última disposición cumplía cabalmente con los fines a que debe someterse el derecho, puesto que resultaba justa y equitativa, aún más de lo que es la Ley de Aguas Nacionales vigente, puesto que no se limitaba y respetaba la producción agrícola.

En materia agraria, el 6 de enero de 1915 Don Venustiano Carranza expide la Ley Agraria, en la Ciudad de Veracruz, en la que considerando la estrecha vinculación que existe entre tierra y agua, se incluyeron disposiciones referentes a la dotación y restitución de aguas a los indígenas, los cuales se vieron despojados de este vital líquido en períodos prolongados de nuestra historia, especialmente durante el Porfiriato. En relación al problema de las aguas de los indígenas, que pretendía resolver la Ley Agraria de 1915, creemos pertinente invocar el pensamiento a que hace alusión el Maestro

⁵ Ibid. p. 42

José Trinidad Lanz Cárdenas en su libro denominado Legislación de Aguas en México y que a la letra dice:⁶

“Se percibe claramente que el pensamiento y propósito del legislador, fueron asegurar plenamente a los aborígenes el goce de las aguas de este país, en cuanto fuera necesario para regar sus tierras, abrevar sus ganados, cubrir todas sus necesidades domésticas y satisfacer todas sus necesidades públicas sin que en ningún caso pudieran ser excluidos de todos esos beneficios por la codicia, el interés o la soberbia de los españoles. ¿Que cuenta podemos dar hoy, de esta paternal solicitud por el bien de la raza vencida, nosotros los predicadores de la libertad, de la igualdad y la fraternidad, los que levantamos estatuas a Cuahutémoc y juramos ante sus manes la democracia y la república? De verdad hemos convertido al Indio en un pobre paria, que ya no tiene hogar; que ya no tiene derecho a la sal ni al agua de lo que fueron sus lares; que mientras las aves tienen sus nidos y las raposas de sus cuevas”, el infortunado descendiente de Xicoténcatl o de Cuitláhuac no tiene una piedra suya donde reclinar su cabeza... A la sombra de esta ley (de 5 de junio de 1888 sobre Vías Generales de Comunicación) se cometieron incontables despojos e iniquidades contra los pueblos, especialmente contra los pueblos de indígenas. Mientras éstos perecen de hambre y de sed, hermosas corrientes mal aprovechadas van a perderse en la extensión de las grandes haciendas, que generalmente rodean, oprimen y degradan a los pueblos. El día 4 de junio de 1894 se promulgo una Ley del Congreso, que autoriza al Ejecutivo Federal para que, de acuerdo con la ley de 5 de junio de 1888, haga concesiones a particulares y a compañías para el mejor aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal en riegos y como potencia aplicable a diversas industrias. Artículo 1o. El resto de la Ley citada es un imperfecto y deficiente reglamento de la manera de solicitar y conceder el aprovechamiento de las aguas federales; y en ninguna parte de su texto se encuentra alguna disposición que asegure los derechos, intereses y preferencias establecidos por la antigua legislación a favor de los pueblos y de la navegación. Los particulares y las compañías explotadoras tuvieron expedito el camino para satisfacer sus privados intereses y aún su codicia; y

⁶ OROZCO WISTANO, Luis, *Los Ejidotes de los Pueblos*, p. 130. Cit. por Lanz Cárdenas José Trinidad, p. 43.

la gran masa de la población mexicana fue empujada con más seguridad y aceleramiento al tremendo estado social en que ahora se agita y debate”.

En esta materia consideramos como el más notable el Reglamento de la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal, expedido el 31 de enero de 1911. En este Reglamento se complementan el orden de competencias de las autoridades en materia de aguas, que establecía la Ley, asimismo hacía alusión a los trámites para obtener una concesión, siempre y cuando existiera una declaración previa de que las aguas fueren de propiedad nacional; a trámites especiales para el otorgamiento de las concesiones y trámites que debían seguirse para las confirmaciones de uso de las aguas. Este reglamento a lo largo de su vigencia fue sufriendo diversas reformas hasta que finalmente se publicó uno nuevo el Reglamento de 1929; entre las reformas más significativas registradas en esta investigación encontramos: la del año de 1920 sobre el trámite de confirmaciones de usos de aguas; en 1925 tres reformas sobre la publicación gratuita de las solicitudes de concesiones cuando fueren para usos públicos y domésticos, riego de terrenos indígenas, de comunidades y de pequeños propietarios; y por último sobre las normas de comprobación de derechos para la confirmación y concesión de las aguas; tres reformas en el año de 1926, en dos de ellas se ampliaban los plazos a los pequeños agricultores para la comprobación de sus derechos y de concesión de aguas y otra que declaraba como utilidad pública la construcción de obras de irrigación; dos reformas en 1927 una dándole facultad al Ejecutivo Federal de exentar de zona federales corrientes dentro de las zonas urbanas de las poblaciones y la otra que hablaba sobre el derecho de preferencia que debía dársele en el otorgamiento de las concesiones a los Gobiernos de los Estados, Distritos y Territorios Federales y Municipios; y por último la reforma de 1929, que establecía las prohibiciones de transferir los derechos de las solicitudes de concesiones y de alargar los trámites con fines de solucionar los trasposos relativos a esas solicitudes.

1.1.4 Constitución de 1917

Sin lugar a dudas los diversos movimientos que se suscitaron desde la Independencia de la Corona Española, y en donde comenzaron a crearse un sin número de leyes y reglamentos ya entonces como México Independiente, alcanzan su mayor auge con la expedición de la Constitución de 1917, documento que representa la máxima norma en nuestro país, desde aquel tiempo y hasta nuestros días.

Por lo que respecta a la regulación jurídica del agua en esta etapa histórica, se sufrieron importantes variaciones, toda vez que, por un lado las disposiciones constitucionales y numerosas leyes y reglamentos modificaron el concepto de propiedad, dándole una función de naturaleza social, surgiendo así el impulso de los usos colectivos del agua, en primer término respecto a la irrigación y posteriormente para la generación de energía eléctrica y fuerza motriz; para usos públicos y domésticos; protección de las poblaciones mediante obras de prevención de inundaciones, y entre otras de menor interés colectivo. Es importante resaltar que en este período constitucional se instituyeron órganos específicos encargados de vigilar el adecuado control y administración del agua, cumpliendo con las finalidades de justicia y equidad en su distribución. Destacando los fines sociales que buscaba la Constitución de 1917, se tomo como modelo la Ley Agraria de Don Venustiano Carranza de 1915, para plasmar normas protectoras de derechos ejidales y comunales en relación a la dotación y restitución de aguas.

En forma específica corresponde al artículo 27 Constitucional regular los aspectos de la propiedad, por lo que se dan pautas relacionadas al control, aprovechamiento, uso y explotación de aguas propiedad de la nación.

Este artículo se relaciona con el agua en diversos párrafos, los cuales consideramos importantes mencionar en el orden en que se encuentran dispuestos dentro del artículo citado.

El primer párrafo señala que las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional, son propiedad de la Nación. Este párrafo fue de los pocos que fue aceptado por el Congreso Constituyente de 1917, sin ser materia de discusión y que se consagró dentro de la Constitución tal y como fue propuesto por la Comisión de Constituyentes encabezada por el Ing. Pastor Rouaix; dicho párrafo ha sido interpretado y entendido en el sentido de que otorga a la Nación la propiedad de todas las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio, pero a nuestro parecer solamente refiere el dominio que por excelencia el Estado tiene sobre todos los bienes materiales que constituyen su ámbito espacial. El origen histórico de este dominio del estado podría ubicarse en la Bula Alejandrina que otorgaba a los monarcas de España el poder sobre todos los territorios descubiertos, subrayando que los Monarcas Españoles reunían en su persona tanto el dominio eminente como el dominio directo o la propiedad.

El párrafo tercero del artículo 27, ha sufrido dos reformas la primera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934 y la segunda, actualmente en vigor se publicó el 6 de febrero de 1976. Substancialmente este párrafo señala la facultad que toca a la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público, así como la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales para así hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y preservarla. En el mismo encontramos el derecho de los pueblos, rancherías y comunidades según texto original, y posteriormente a la reforma, el término más moderno de núcleos de población, para que en el caso de que carecieran de agua o no la tuviesen en cantidades suficientes, se les dotará de ellas, extrayéndose de las propiedades inmediatas, siempre y cuando se respetara la pequeña propiedad agrícola en explotación.

El siguiente párrafo refiere a los minerales y productos del subsuelo, a las salinas formadas directamente por las aguas marinas, los recursos naturales de la plataforma continental y a los zócalos submarinos de las islas, y en donde se otorga a la Nación el dominio directo sobre los mismos.

El párrafo quinto, resulta quizás el más relevante en lo concerniente a la situación jurídica del agua, ya que en forma específica se enumeran las aguas que deben de considerarse propiedad de la Nación. El citado párrafo ha sufrido dos reformas una en 1945 y la segunda en 1960.

En el texto original este precepto consagraba como propiedad de la Nación, las aguas de los mares territoriales en los términos fijados por el Derecho Internacional; lagunas y esteros de las playas; lagos interiores de formación natural; ríos principales o arroyos afluentes desde el lugar en que brota la primera agua permanente y hasta su desembocadura, ya sea que vayan al mar o crucen más de dos Estados; corrientes intermitentes que en su rama principal atravesen dos o más Estados; aguas extraídas de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en las extensiones fijadas por la ley. Asimismo se dispuso que cualquier otra corriente de agua no incluida, constituiría propiedad privada del predio o lugar donde atravesará, pero existía una excepción y está era que si las aguas pasarán de “una finca a otra”, serían consideradas de utilidad pública y por lo tanto reguladas por los Estados.

En el año de 1945 se hizo la primer reforma al párrafo citado anteriormente, suprimiéndose algunas circunstancias, que posteriormente se incluyeron nuevamente en la segunda reforma, por lo que al final, la primer reforma no fue de gran relevancia. La segunda reforma a la que hemos aludido, tuvo lugar en el año de 1960, y se refería a las características de los lagos, lagunas y esteros. En este período es importante destacar que es cuando se incluyen las llamadas aguas del subsuelo, las cuales podían ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y susceptibles de apropiación por parte del dueño del terreno donde se encontrarán, dejándose al Ejecutivo la facultad de reglamentar su extracción y utilización, y establecimiento de zonas de veda, en aquellos casos de interés público o afectación de otros aprovechamientos.

El párrafo sexto consagra para siempre lo que leyes secundarias habían señalado, esto es, el dominio de la Nación sobre las aguas es inalienable e imprescriptible, así como la facultad del Ejecutivo para concesionarlas a los particulares, pues aún y cuando este párrafo tuvo diversas reformas en los años de 1940, 1960 y 1975, no se alteró su esencia en los puntos antes referidos; es por esto que lo más trascendental de estas reformas es la de 1960 que trajo consigo el derecho exclusivo de la Nación para explotar aguas, siempre y cuando la finalidad sea generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica para la prestación de servicios públicos.

Los párrafos séptimo y octavo, consagran los derechos de la Nación para el aprovechamiento de los combustibles nucleares, y para el ejercicio en una zona económica exclusiva que se ubicaba fuera del mar territorial.

El párrafo Noveno indica cuales serán los requisitos que deben cumplirse para adquirir el dominio de las aguas de la Nación, entre los aspectos más trascendentales podemos mencionar la limitación de adquirir aguas para los mexicanos por nacimiento o por naturalización y sociedades mexicanas; y especialmente la prohibición para los extranjeros de adquirir tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en caso de playas, lo que sin lugar a dudas protegía la Soberanía Nacional.

Dentro del presente estudio histórico-legislativo es importante hacer referencia al artículo 73, en virtud de que, contiene la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre uso y aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional y para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales que se señalan en el párrafo quinto del artículo 27, y entre los que se encuentran las aguas nacionales.

1.1.5 Ley Federal de Aguas de 1971

El 11 de enero de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Aguas del 30 de diciembre de 1971, misma que entró en vigor hasta el 26 de enero de 1972; esta ley tuvo un gran significado en materia hidráulica, ya que en ella se recopilaron y unificaron los contenidos de diversos cuerpos legislativos que en materia de aguas existían hasta ese momento, los cuales fueron renovados con el objeto de propiciar su aplicación en forma más efectiva y de acuerdo a las necesidades actuales de la sociedad.

Esta Ley regula racionalmente el aprovechamiento del agua para así asegurar su explotación; define las diversas formas de utilización de acuerdo a los nuevos avances tecnológicos; limita la propiedad privada a las necesidades sociales, pero igualmente se protegen los derechos de los particulares; busca el incremento en el cultivo de tierras y producción agropecuaria, para lo que establece normas amplias y justas que regulen los usos colectivos de agua en los llamados Distritos de Riego y Unidades de Riego; consagra el beneficio de que las obras hidráulicas realizadas por el Gobierno Federal sea a favor de quienes las trabajen, previniendo y sancionando el acaparamiento de aguas; regula la concesión de las aguas hasta los límites de la propiedad inafectable, para lo cual delimita en forma más clara y precisa los derechos derivados de las concesiones para de esta forma regular más ampliamente y con previsión la conservación de los recursos, se incluyó además la palabra "asignación", la cual pudiera considerarse como sinónimo de "concesión" pero la misma ley hace la aclaración de que la asignación aplica cuando se trata de Organismos Públicos; se disponen normas para usos de abrevaderos de ganado, agropecuarios, acuacultura, lavado de terrenos, navegación, riego, domésticos, industriales, piscícolas ("Reproducir peces a fin de aumentar el rendimiento económico de las aguas dulces y marinas"⁷), recreativos, energía eléctrica y servicios públicos; consigna el establecimiento y operación de distritos de Acuacultura; establece normas más precisas que propicien la creación y operación por cooperación con autoridades estatales y municipales, para el

⁷ RALUY POUDEVIDA, Antonio. *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, 47ª ed., Porrúa México, 2002, p. 578.

manejo de los sistemas de aguas potables y alcantarillados; indica que las aguas residuales podrán ser reutilizadas en los casos que provengan de aguas nacionales; regula la prevención de inundaciones a través de construcciones hidráulicas adecuadas para el control de las corrientes de los ríos; previene la contaminación de las aguas; se regula la explotación y aprovechamiento de aguas salobres y salinas.

El 1º de diciembre de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, posteriormente, el 29 de abril de 2004, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las últimas reformas a la Ley de Aguas Nacionales, entrando en vigor el 30 de abril de 2004, son las reformas vigentes que actualmente rigen en materia aguas nacionales, descargas de aguas residuales y bienes públicos propiedad de la nación, misma ley que en su Transitorio Segundo deroga a la Ley Federal de Aguas publicada el 11 de enero de 1972 en el Diario Oficial de la Federación.

1.2 Conceptualización de las Aguas Nacionales

El Estado como ente jurídicamente organizado, tiene como objeto buscar la convivencia pacífica de sus integrantes; para este efecto el máximo cuerpo legislativo constituido por la Constitución, le confiere expresamente un cúmulo de facultades y deberes. Dada la enorme cantidad de tareas encomendadas, resulta imposible pensar que el Estado es capaz de cumplirlas en su totalidad de manera directa; es por ello que existe la posibilidad de delegar a los particulares la prestación de determinados servicios de carácter público o de permitirles el uso de bienes públicos, que por excelencia integran el patrimonio nacional; para ello debe existir previamente un interés por parte del particular y que cumplan con las cualidades idóneas para desarrollar la tarea confiada. Este proceso se formaliza mediante la Concesión, que constituye la figura jurídicamente válida a través de la cual el Estado delega a los particulares el cumplimiento de algún servicio o el cuidado de determinados bienes nacionales que se encuentran bajo su única custodia.

“El gobernado se halla interesado en esas labores por el significado económico que le puede representar o por la utilidad que implica el uso de cierto bien, y en virtud de que el poder público no puede abarcar toda la actividad de ese tipo de forma directa, surge la concesión como figura jurídica que le permite al particular desempeñar actividades que son propias del estado, en cuanto que persiguen la satisfacción de necesidades generales. En el caso de la concesión de bienes, se pretende alcanzar de manera indirecta el interés general.”⁸

La variabilidad del régimen de la concesión, obedece tanto al sistema político como al económico que impere en un estado en un cierto momento histórico. Así, el poder público tenderá a intervenir más directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos y en el uso de sus bienes, según la orientación política económica del estado.

El intervencionismo del poder público puede ir desde el acaparamiento total de las áreas concesionables, pasando por un repartimiento de tareas entre él y los particulares, hasta llegar a un casi total abandono de esas labores en manos de los gobernados; desde luego, hay que tener presente también la diversidad en el orden jurídico sobre las condiciones de la concesión. En todo caso siempre habrá presencia estatal, la cual se manifiesta por medio de la normatividad jurídica, puesto que se trata de bienes o actividades que pertenecen primeramente a la organización política y que por diversas circunstancias se conceden u otorgan temporalmente a los administrados.

1.2.1. Fuentes del Derecho de Aguas Nacionales

Las fuentes formales del denominado Derecho Mexicano de Aguas Nacionales, se constituyen por las distintas formas a través de las cuales se manifiesta el derecho en esta materia, o como la define Enrique Aguilar “las maneras de ser

⁸ MARTINEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 3*, Harla, México, 1999, p. 33.

que deben adoptar los mandamientos sociales del derecho de aguas para convertirse en norma de conducta obligatoria dentro del territorio nacional”⁹. Las fuentes formales por excelencia son:

- § La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- § Los Tratados Internacionales.
- § La Legislación.
- § Los Reglamentos.
- § La Costumbre.
- § La Jurisprudencia.
- § La Equidad.

La Constitución, las leyes y los reglamentos, en este orden de jerarquía, son las fuentes más importantes del derecho mexicano de aguas nacionales; en la Constitución se tiene principalmente lo dispuesto en el artículo 27, sobre la definición, enumeración y características de las aguas nacionales, este artículo a su vez se complementa con lo señalado en los artículos 28, 73, 115 y 133 de la misma Constitución.

La ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de aguas nacionales es La Ley de Aguas Nacionales, que igualmente se complementa con la Ley General de Bienes Nacionales, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley Federal de Derechos, Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas de Infraestructura Hidráulica y demás leyes fiscales o leyes asociadas a distintos aspectos relacionados con el uso del agua como son las leyes en materia Agraria, en materia de servicios públicos de energía eléctrica, en materia de acuacultura o minería entre otras.

En el ámbito estatal-municipal, cada una de las entidades federativas tienen sus respectivas leyes de agua potable y alcantarillado, así como las correspondientes en materia de saneamiento y aspectos ambientales.

⁹ Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Análisis Temático de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento. México, 1997.

Entre los tratados y convenciones relacionados con las aguas nacionales, destacan: el Tratado sobre Aguas Internacionales celebrado en 1994 entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y el Tratado sobre límites Marítimos.

1.3. Aguas Superficiales y Aguas del Subsuelo

Las aguas superficiales y aguas del subsuelo, para poder establecer la distinción entre estas, se requiere en primera instancia exponer diversos conceptos de carácter técnico que no necesariamente tienen una fuente jurídica, pero que para efectos del desarrollo del presente tema, resulta necesario que se puntualicen.

Como ya se mencionó con anterioridad, las consideradas como aguas nacionales, son aquellas referidas en el Párrafo Quinto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al tenor de lo expuesto con anterioridad, tenemos que el "Acuífero", es una formación geológica o conjunto de formaciones geológicas hidráulicamente conectadas entre sí, por las que circulan o se almacenan aguas del subsuelo que pueden ser extraídas para su explotación, uso o aprovechamiento y cuyos límites laterales y verticales se definen convencionalmente para fines de evaluación, manejo y administración de las aguas nacionales.

La "Explotación", se refiere a un concepto de carácter técnico, que establece la aplicación del agua en actividades encaminadas a extraer elementos químicos u orgánicos disueltos en la misma, después de las cuales es retornada a su fuente original sin consumo significativo; por otro lado, el "Aprovechamiento", se refiere a la aplicación del agua en actividades que no impliquen consumo de la misma.

Luego entonces, la "Gestión del Agua", es un proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua.

Una vez puntualizadas las anteriores consideraciones de carácter técnico, tenemos que las Aguas del subsuelo son aquellas aguas nacionales existentes debajo de la superficie terrestre y que pueden ser concesionadas a través de un Título que otorga el Ejecutivo Federal, conforme a sus respectivas competencias, para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales.

Las aguas nacionales del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, sin contar con concesión o asignación, excepto cuando el Ejecutivo Federal establezca zonas reglamentadas para su extracción y para su explotación, uso o aprovechamiento, así como zonas de veda o zonas de reserva.

Para tales casos, el Ejecutivo Federal, publica la declaratoria que se expide cuando se comprueben condiciones de sobreexplotación para acuíferos y unidades hidrogeológicas específicas, cuidando de deslindar cuando así se

requiera, la aplicación de las disposiciones que se establezcan para acuíferos superiores, en relación con otras unidades hidrogeológicas que contengan acuíferos existentes en la misma zona geográfica a distintas profundidades, en función de sus zonas de recarga y descarga, estratos geológicos que las contengan, condiciones de flujo y almacenamiento y comportamiento en relación con su uso y aprovechamiento.

Las “aguas superficiales”, son aquellas que pueden ser libremente aprovechadas mediante obras artificiales, sin contar con concesión o asignación, excepto cuando el Ejecutivo Federal establezca zonas reglamentadas para su aprovechamiento, así como zonas de veda o zonas de reserva, estas pueden ser obtenidas de arroyos, cauces y ríos.

1.4 Los Usuarios de las Aguas Nacionales

Los usuarios de las consideradas como aguas nacionales, sin duda alguna en sentido amplio, se debe mencionar que son la sociedad en general, sin embargo estos usuarios a su vez se subdividen en personas físicas y morales, quienes serán los concesionarios de las aguas nacionales, dándole uso a estas en beneficio de la sociedad.

Una vez identificados quienes son los usuarios de las aguas nacionales, es necesario especificar cuáles son los usos que se le dan a las aguas, mismos que se señalan a continuación, no sin antes hacer mención de lo que se debe entender como uso de las aguas nacionales.

"Uso": Es la aplicación del agua a una actividad que implique el consumo, parcial o total de ese recurso;

"Uso Agrícola": Este uso se refiere a la aplicación de agua nacional para el riego destinado a la producción agrícola y la preparación de ésta para la primera enajenación, siempre que los productos no hayan sido objeto de transformación industrial;

"Uso Ambiental" o "Uso para conservación ecológica": Se refiere al uso que se le da al agua en beneficio directo para la sociedad, ya que se refiere al uso que se le da al caudal o volumen mínimo necesario en cuerpos receptores, incluyendo corrientes de diversa índole o embalses, o el caudal mínimo de descarga natural de un acuífero, que debe conservarse para proteger las condiciones ambientales y el equilibrio ecológico del sistema;

"Uso Consuntivo": El volumen de agua de una calidad determinada que se consume al llevar a cabo una actividad específica, el cual se determina como la diferencia del volumen de una calidad determinada que se extrae, menos el volumen de una calidad también determinada que se descarga, y que se señalan en el título respectivo;

"Uso Doméstico": Se refiere a la aplicación de agua nacional para el uso particular de las personas y del hogar, riego de sus jardines y de árboles de ornato, incluyendo el abrevadero de animales domésticos que no constituya una actividad lucrativa.

"Uso en acuicultura": La aplicación de aguas nacionales para el cultivo, reproducción y desarrollo de cualquier especie de la fauna y flora acuáticas;

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

"Uso Pecuario": Este uso, es la aplicación de aguas nacionales para la cría y engorda de ganado, aves de corral y otros animales, y su preparación para la primera enajenación siempre que no comprendan la transformación industrial; no incluye el riego de pastizales;

Por último, el "Uso Público Urbano": es la aplicación de agua nacional para centros de población y asentamientos humanos, a través de la red municipal.

Los anteriores, son los usos reconocidos por la legislación en la materia (Ley de Aguas Nacionales), para darle destino a las aguas consideradas como nacionales, sin embargo, es importante señalar que los usos del agua, están condicionados al otorgamiento de una concesión, misma que es emitida por el ejecutivo federal a través de la Comisión Nacional del Agua para las personas físicas o morales, concesión que tiene un determinado tiempo de vigencia, que puede ser por 10, 20 y hasta 100 años.

CAPITULO 2

LA COMISION NACIONAL DEL AGUA

CAPITULO 2

LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

2.1. LA Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

En diciembre de 1994, se creó la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), dicha institución nació de la necesidad de planear el manejo de los recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, con objetivos económicos, sociales y ambientales. Esta idea nació desde el año de 1992, con el concepto de "desarrollo sustentable". Se cambió su denominación a la de Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). El cambio de nombre, fue más allá de pasar el subsector pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) pues se hizo una gestión funcional que permitió impulsar una política nacional de protección ambiental que debe dar respuesta a la creciente expectativa nacional de proteger los recursos naturales y que logre incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad, la SEMARNAT, entonces adoptó un nuevo diseño institucional y una nueva estructura ya que actualmente la política ambiental es una política de Estado, por lo que el medio ambiente adquiere gran importancia al establecerse como un tema transversal. ¹⁰

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es la dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental "fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable, para llevar a cabo las tareas que tiene encomendadas, esta Secretaría tiene identificada su visión, misión y objetivos estratégicos, mismos que señalaremos a continuación.

¹⁰ MALAGON DIAZ, Jorge. Estudio Nacional del Recurso Hídrico (1er tomo) Consejo Mexicano 2007 p. 42

VISIÓN de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La visión de la SEMARNAT, comprende un todo, es decir sus intenciones son de atender y convencer a la sociedad en general de la importancia del medio ambiente y sus recursos naturales, su visión es la siguiente:

“Un México en el que todos sus habitantes abriguen una profunda y sincera preocupación por proteger y conservar el medio ambiente y utilizar sustentablemente los recursos naturales conciliando desarrollo económico, convivencia armónica con la naturaleza y diversidad cultural.”

Ante tales consideraciones, tenemos queda claro que la visión que adopta la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, engloba un todo, ya que menciona a todos los habitantes del país, para que integren a sus vidas, una actitud de compromiso y sincera preocupación por el medio ambiente que los rodea, generando con ello, conciencia plena de que tan importante es el medio ambiente en su vida diaria, una vez que la ciudadanía este convencida de la importancia que reviste el medio ambiente, podrá entonces utilizar de una forma idónea, los recursos naturales, generando con ello una armonía con la naturaleza, la diversidad, incluso impactando en el desarrollo económico del país, ya que una sociedad consciente de su medio ambiente, evidentemente cuidará y protegerá de mejor manera sus recursos naturales.

MISIÓN de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Una vez analizada la visión de la SEMARNAT, pasaremos al análisis de su misión ante la sociedad mexicana, misma que tiene identificada la citada Secretaría de Gobierno, y la cual al ser alcanzada redundará en bienestar para la sociedad al tener clara la relevancia del medio ambiente, la misión de la Secretaría del Medio Ambiente es la siguiente:

“Incorporar en todos los ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de nuestros recursos naturales, conformando así una política ambiental integral e incluyente dentro del marco del desarrollo sustentable.” ¹¹

Al respecto, tenemos que la misión de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, tiene como propósito fundamental el de incorporar criterios e instrumentos en todos los ámbitos de la sociedad, para que una vez al interior de estos, buscar la conciencia del individuo para la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, generando con ello una sinergia de política ambiental incluyente que conlleve a un desarrollo sustentable.

Una vez analizadas la Visión y la Misión de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, consideramos importante dar a conocer los objetivos estratégicos que se tienen en la multicitada Secretaría, ya que el alcance de los mismos, coadyuva en el alcance de la misión para lo cual fue creada dicha institución gubernamental.

Objetivos Estratégicos de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Como órgano de gobierno, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, tiene objetivos y metas que son primordiales, ya que su cumplimiento tiene carácter obligatorio y se traduce en tarea fundamental para el buen desarrollo de sus atribuciones que tiene encomendadas, los objetivos principales de la Secretaría del Medio Ambiente son los siguientes:

1.- Promover el desarrollo sustentable, así como conducir y evaluar la política ambiental y de recursos naturales, con la participación de la sociedad.

¹¹ PAZ ROLDAN CORDOBA, Gustavo, Estudio Nacional de la Gestión del Agua en México
Consejo Mexicano, Tabasco 2007 p. 143

Al respecto, se puede observar como ya se ha señalado en sucesivas ocasiones con anterioridad, que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, tiene muy claro que para alcanzar sus metas y objetivos planteados, es necesaria la participación de la sociedad, que no basta con ser un órgano de gobierno con atribuciones y facultades de coacción, ya que requiere del apoyo de la sociedad para el alcance de sus objetivos.

2.- Promover la recuperación, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y servicios ambientales.

Con tal promoción, generar un mecanismo de entrada y salida, más aún de recuperación de los recursos forestales y servicios ambientales que conlleve a la sustentabilidad de dichos recursos.

3.- Conservar los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad, especialmente las especies sujetas a alguna categoría de protección, con la participación corresponsable de todos los sectores sociales.

Proteger a las especies en peligro de extinción es tarea fundamental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, pero sin la participación de la sociedad, los esfuerzos son infructuosos e insuficientes.

4.- Detener y revertir la pérdida de capital natural así como la contaminación de los sistemas que sostienen la vida (agua, aire y suelos), con la participación corresponsable de la sociedad.

5.- Procurar y fomentar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales mediante instrumentos de inspección y vigilancia, promoción de la participación voluntaria y una justicia pronta y expedita.

Sobre el particular, es de señalar que la Secretaría del Medio Ambiente, realiza periódicamente programas de inspección para identificar a los infractores de las leyes ambientales, al detectar dichas inconsistencias, realiza procedimientos de sanciones e imparte justicia en apego a los lineamientos establecidos en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

6.- Administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad para lograr el uso sustentable de este recurso. *(Este objetivo se encuentra estrechamente vinculado con la Misión y facultades encomendadas a la Comisión Nacional del Agua)*

Los anteriores, son los objetivos estratégicos que destacan en el ámbito de competencia de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, ya que tienen que ver de manera directa con el medio ambiente, la protección y salvaguarda del mismo.

Como se pudo apreciar, en todos los objetivos que tiene planteados la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, resalta el constante interés de la participación activa de la sociedad, de tal suerte que la sociedad juega un papel muy importante en la preservación del medio ambiente y los recursos naturales, de allí su interés por concientizar a la misma acerca de las políticas y estrategias de conservación y preservación de los recursos naturales, y hacerle saber que estos son finitos.

2.2.Facultades

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) fue creada por iniciativa del entonces Presidente de la República, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, el 30 de noviembre del año 2000. Con la aprobación del Congreso de la Unión, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En particular, el artículo 32 Bis, que establece las atribuciones y facultades de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, de sus facultades, son cinco las que consideramos más relevantes al tenor de lo siguiente:

I. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que corresponden a la Federación, con excepción del petróleo y de todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;

II. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, Normas Oficiales Mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;

III. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas, y promover, para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

IV. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes. ¹²

V. Organizar y administrar Áreas Naturales Protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en los gobiernos estatales y municipales.

VI. Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales.

En razón de lo anterior, podemos identificar con claridad que las facultades de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, se enfocan básicamente en la tarea constante por conservar y proteger los recursos naturales dentro del territorio que comprende la República Mexicana, regulando y estableciendo mecanismos para el uso sustentable de los recursos naturales, implementando estrategias de acción inmediata para preservar el medio ambiente, y concientizar a la sociedad de la importancia que reviste el tema.

¹² SEDANO FLORES, Pedro. Estadísticas del Agua en México. 3ª edición México D.F. 2006 p. 4

2.3. La Comisión Nacional del Agua.

La Comisión Nacional del Agua es un órgano administrativo desconcentrado de "la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que se regula conforme a las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales y sus reglamentos; de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su Reglamento Interior.

La Comisión Nacional del Agua tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden al ejecutivo federal en materia hídrica (aguas nacionales) y que se constituyen como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público.

En el ejercicio de sus atribuciones, "La Comisión Nacional del Agua" se organiza en dos modalidades:

- a.** El Nivel Nacional, y
- b.** El Nivel Regional Hidrológico - Administrativo, a través de los denominados Organismos de Cuenca.

A nivel nacional, lo hace a través de un organigrama que incluye oficinas cede o normativas, desde donde emiten los lineamientos internos a seguir para los Organismos de Cuenca, son las áreas ejecutoras de las normas y lineamientos emitidos por el sector central, quienes a su vez en el ámbito de su competencia ponen en práctica las disposiciones emitidas por su cede. ¹³

A nivel Organismos de Cuenca, la Comisión Nacional del Agua cuenta con instituciones al interior de toda la República Mexicana, dependientes de dicho Órgano de Gobierno, organismos que se encuentran establecidos por regiones, y que cuentan con presupuesto y autonomía propios, pero que actúan dentro del marco de la Ley de Aguas Nacionales, su reglamento y los lineamientos emitidos por su cede central.

¹³ LUEGE TAMARGO, José Luis, Informe de las actividades realizadas en el ámbito del agua. Comisión Nacional del Agua. Consejo Mexicano 2001-2006 p.56

Las atribuciones, funciones y actividades específicas en materia operativa, ejecutiva, administrativa y jurídica, relativas al ámbito Federal en materia de aguas nacionales y su gestión, se realizarán a través de los Organismos de Cuenca.

La Comisión Nacional del Agua a logrado avances en el conocimiento de la disponibilidad del agua y de quiénes la usamos, en la gestión integrada del agua, los bosques y otros recursos naturales; en el fortalecimiento de las instituciones y las organizaciones de usuarios que participan en el manejo del agua; en la modificación del marco legal y en esquemas de financiamiento para el desarrollo hídrico de distintos sectores.

En los próximos años, de acuerdo con la problemática que se tiene actualmente en el país, los retos estarán determinados por una combinación de factores: una mayor demanda de agua originada por el crecimiento poblacional y por las presiones del desarrollo; una alteración del entorno global que propiciará modificaciones al clima y a los patrones de precipitación; y quizá lo más importante, el enfoque que le demos a la gestión del agua.

En ese sentido, la política del agua futura debe partir del reconocimiento de que el agua es un derecho humano fundamental y un elemento clave para el combate a la pobreza; pero más aún, es un detonante para el crecimiento y el desarrollo de la humanidad.

2.4. Facultades Conferidas a la Comisión Nacional del Agua

Para el cumplimiento de sus tareas, la Comisión Nacional del Agua tiene conferidas diversas facultades, mismas que se enlistan a continuación y de las cuales emitiremos nuestros comentarios al final de citarlas, acerca de su contenido y alcances.

Las siguientes, son las facultades conferidas a la Comisión Nacional del Agua que consideramos más relevantes, tomando en cuenta las funciones a realizar por dicho Órgano de Gobierno en el ejercicio de sus facultades.

I. Fungir como la Autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional y ejercer en consecuencia aquellas atribuciones que conforme a la Ley de Aguas Nacionales le corresponden a la Comisión Nacional del Agua en materia hídrica, dentro del ámbito de la competencia federal, con apego a la descentralización del sector agua, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal o la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y las que estén bajo la responsabilidad de los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal o municipios;

II. Formular la política hídrica nacional y proponerla al Titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la SEMARNAT, así como dar seguimiento y evaluar de manera periódica el cumplimiento de dicha política;

III. Integrar, formular y proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal, el Programa Nacional Hídrico, actualizarlo y vigilar su cumplimiento;

IV. Elaborar programas especiales de carácter interregional e intercuencas en materia de aguas nacionales;

V. Emitir disposiciones de carácter general en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes;

VI. Atender los asuntos y proyectos estratégicos y de seguridad nacional en materia hídrica;

VII. Formular y aplicar lineamientos técnicos y administrativos para jerarquizar inversiones en obras públicas federales de infraestructura hídrica y contribuir cuando le sea solicitado por los Estados, Distrito Federal y municipios, con lineamientos para la jerarquización de sus inversiones en la materia;

VIII. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico - administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal.

IX. Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen con recursos totales o parciales de la federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con el gobierno del Distrito Federal, con gobiernos de los estados que correspondan y, por medio de éstos, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras.

X. Operar, conservar y mantener obras y servicios hidráulicos rurales y urbanos cuando el Titular del Ejecutivo Federal así lo disponga en casos de seguridad nacional o de carácter estratégico de conformidad con las Leyes en la materia;

XI. Participar en la concertación de créditos y otros mecanismos financieros, incluso sobre la participación de terceros en el financiamiento de obras y servicios, que apoyen la construcción y el desarrollo de las obras y servicios federales hidráulicos; igualmente podrá fomentar y apoyar gestiones de crédito y otros mecanismos financieros en favor de los Estados, Distrito Federal y municipios conforme a sus atribuciones y a solicitud de parte;

XII. Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso en el territorio nacional, para lo cual se coordinará en lo conducente con los Gobiernos de los estados, y a través de éstos, con los municipios. Esto no afectará las disposiciones, facultades y responsabilidades municipales y estatales, en la coordinación y prestación de los servicios referidos;

XIII. Fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado; los de saneamiento, tratamiento y reúso de aguas; los de riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones; contratar, concesionar o descentralizar la prestación de los servicios que sean de su competencia o que así convenga con los Gobiernos Estatales y, por conducto de éstos, con los Municipales, o con terceros;

XIV. Proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal el establecimiento de Distritos de Riego y en su caso, la expropiación de los bienes inmuebles correspondientes;

XV. Administrar y custodiar las aguas nacionales y los bienes nacionales preservando y controlando la calidad de las mismas, en el ámbito nacional.

XVI. Otorgar concesiones a los particulares en materia de aguas nacionales.

Al respecto, una vez señaladas las que consideramos las principales facultades conferidas a la Comisión Nacional del Agua, tenemos que se refieren a diversos aspectos dirigidos a la administración y custodia de las aguas consideradas como nacionales, así como de los bienes públicos inherentes al resguardo de dicha institución, el caso es, que en el ejercicio de sus facultades, la citada Comisión necesariamente debe realizar acciones de inspección, que le permitan verificar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento, pero siempre enfocadas a custodiar y preservar el recurso hídrico.

Para el ejercicio de sus facultades, la Comisión Nacional del Agua hacia su interior, tiene establecida su Misión, Visión y Objetivos Estratégicos, mismos que les permiten alcanzar sus metas, al adoptarse como políticas de trabajo. ¹⁴

¹⁴ GONZALEZ UGARTE, Guillermo. Análisis de Problemática del Agua en México (2º tomo) Consejo Mexicano 2008. p.13

2.5. Misión, Visión y Objetivos Estratégicos de la Comisión Nacional del Agua.

Misión de la Comisión Nacional del Agua.

La misión que tiene la Comisión Nacional del Agua, es la siguiente:

“Administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad para lograr un uso sustentable del recurso.” ¹⁵

Como se puede observar, la misión de la Comisión Nacional del Agua, implica conocer cuanta agua hay en nuestro país, clasificarla de acuerdo a su calidad y calcular su disponibilidad. Así mismo, como parte de la administración del recurso hídrico, debe otorgar concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales para procurar un uso más justo y eficiente del recurso.

Así también, su misión contempla asegurar el equilibrio ecológico e hidrológico a través de una adecuada calidad del agua mediante la construcción y operación de la infraestructura necesaria, así como garantizar la seguridad de la población ante la presencia de fenómenos hidrológicos extremos.

La participación de la sociedad es vital para alcanzar los objetivos planteados por la Comisión Nacional del Agua, la sociedad en la preservación del recurso hídrico es fundamental, ya que debe coadyuvar mediante el establecimiento de una cultura de preservación del agua; entendiendo esta como los hábitos, costumbres y maneras de usar eficientemente y de forma racional el agua.

Para lograr el uso sustentable del recurso, es muy importante la preservación del agua con el propósito de asegurar su disponibilidad en cantidad y calidad para las generaciones presentes y futuras, lo que implica detener y revertir su

¹⁵ MALAGON DIAZ, Jorge. Estudio Nacional del Recurso Hídrico. Consejo Mexicano 2008 p. 12

deterioro, propiciando el desarrollo económico del país mediante un mejor aprovechamiento del agua para incrementar la producción y la productividad, así como coadyuvar para el bien estar de la población, mejorando sus condiciones de vida, lo que implica alcanzar la sustentabilidad del agua a través del desarrollo social y económico del país.

Visión de la Comisión Nacional del Agua.

Ya que conocemos con exactitud la Misión que tiene establecida la Comisión Nacional del Agua, nos corresponde abordar lo concerniente a la visión que tiene dicha institución, la cual de acuerdo con las políticas de trabajo de los servidores públicos adscritos a dicho Órgano de Gobierno, es la siguiente:

“Ser un órgano normativo y de autoridad con calidad técnica y promotor de la participación de la sociedad y de las órdenes de gobierno en la administración del agua.”

Su visión, establece un cambio de la Comisión Nacional del Agua, hacia una organización cuya función predominante será el carácter normativo y de apoyo técnico en la administración y preservación del recurso, para lo cual la institución delegará la responsabilidad de construir, operar y mantener la infraestructura hidráulica urbana e hidroagrícola, a las autoridades locales y usuarios, lo que implica el proceso de descentralización de la institución hacia estas instancias.

Para efectos de lo anterior, la institución cuenta con la suficiente información para la toma de decisiones y con los mecanismos adecuados para la transmisión de instrucciones, con una adecuada comunicación interna y externa; todo ello apoyado en una normatividad congruente con sus responsabilidades, lo cual redundará en que la organización responda con efectividad y eficiencia a las necesidades de la población y a la atención de emergencias.

Para alcanzar la alta capacidad técnica, la Comisión Nacional del Agua, hacia su interior, ha iniciado un amplio proceso de desconcentración de funciones, programas y recursos, lo cual permitirá la adecuada planeación hidráulica a nivel de cuencas hidrológicas, el acercamiento de la institución con los usuarios, una mayor autonomía en la toma de decisiones y la implantación de soluciones acordes a las problemáticas regionales.

Objetivos estratégicos.

A continuación, se presentan los **seis objetivos estratégicos** establecidos al interior de la Comisión Nacional del Agua.

- 1.- Fomentar el uso eficiente del agua en la producción agrícola
- 2.- Fomentar la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- 3.- Lograr el manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos
- 4.- Promover el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico
- 5.- Consolidar la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua y promover la cultura de su buen uso.
- 6.- Disminuir los riesgos y atender los efectos de inundaciones y sequías.

Al respecto, tenemos que durante los últimos años, la Comisión Nacional del Agua ha impulsado un incremento significativo en las coberturas de agua potable, alcantarillado y saneamiento; una mayor eficiencia en el uso del agua por parte de los diferentes sectores usuarios y una cultura de prevención ante los riesgos inminentes de huracanes y sequías.

Aunado a lo anterior, actualmente el área de comunicación social de la Comisión Nacional del Agua, trabaja en una fuerte estrategia de mercado, para que a través de la difusión de esta, lograr concientizar a la población en general, del buen uso del agua, y del riesgo inminente de la reducción de

volúmenes de agua destinada para el consumo humano. En los próximos años, los retos estarán determinados por una combinación de factores, una mayor demanda de agua, originada por el crecimiento poblacional y por las presiones del desarrollo, una alteración del entorno global que propiciará modificaciones al clima y a los patrones de precipitación; y quizá lo más importante será el enfoque que le demos a la gestión del agua.

CAPITULO 3

LIGISLACION VIGENTE EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

CAPITULO 3

LEGISLACION VIGENTE EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES.

3.1. Estructura de la Ley de Aguas Nacionales.

La Ley de Aguas Nacionales, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 1992 y su reglamento el día 12 de enero de 1994, sin embargo es de hacer notar que el 30 de abril de 2004 fue reformada en forma parcial la Ley de Aguas Nacionales, quedando estructurada de la manera siguiente.

La Ley de Aguas Nacionales, está integrada por “diez títulos”, que a su vez se conforman de diversos capítulos, tal y como lo señalaremos a continuación:

El Título Primero se denomina “Disposiciones Preliminares”, este tiene solamente un capítulo, el cual refiere el ámbito de competencia de la Ley de Aguas Nacionales, la supletoriedad que aplica para dicha legislación, así como diversos conceptos básicos en materia de aguas nacionales, conceptos que se manejan para la mejor comprensión de los títulos subsecuentes.

El Título Segundo de la Ley de Aguas Nacionales se denomina “Administración del Agua”, y se subdivide en cinco capítulos, de los cuales el Capítulo V, a su vez deriva en los capítulos VBIS, VBIS1, VBIS2 y VBIS3. En este Título, se abordan temáticas tales como la organización y participación de los usuarios y sociedad en general, así como la participación y organización de la Comisión Nacional del Agua y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Por lo que hace al denominado Título Tercero de la ley en cita, se denomina “Política y Programación Hídrica” y cuenta con un capítulo único. En este Título tal y como lo determina su nombre, se atiende la política y programación establecida para la buena administración del agua en el territorio nacional, en apego a las políticas y lineamientos emitidos por el ejecutivo federal.

El Título Cuarto, se denomina “Derechos de explotación, uso o aprovechamiento de las Aguas Nacionales”. En este apartado, se refieren los derechos y obligaciones de los concesionarios de las aguas nacionales, el conocimiento sobre las aguas nacionales, los derechos y obligaciones de los concesionarios de las aguas nacionales, las transmisiones de derechos de las concesiones de aguas nacionales, la forma de extinción de las concesiones, de revocación de estas y las restricciones para el uso del agua.

Por lo que hace al Título Quinto, “Zonas reglamentadas de veda o de reserva”, se refieren los mecanismos para determinar por parte del Ejecutivo Federal una zona reglamentada de veda o de reserva y las restricciones a la sociedad en general que se derivan de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las zonas con el citado carácter.

Referente al Título Sexto, denominado “Usos del Agua”, como su nombre lo describe, refiere los diversos destinos que se le pueden dar al agua una vez concesionada, usos tales como el agrícola, psicola, industrial, servicios, domestico, etc.

El Título Séptimo, lleva por nombre “Prevención y Control de la Contaminación de las Aguas y Responsabilidades por daño ambiental”

El Título Octavo es denominado “Inversión e Infraestructura Hidráulica”, y establece diversas alternativas de inversión para el mejoramiento de las obras de infraestructura hidráulica dentro del territorio nacional.

El Título Octavo BIS, se denomina “Sistema Financiero del Agua”.

El penúltimo titulo de la Ley de Aguas Nacionales, es decir el Título Noveno, lleva por nombre “Bienes Nacionales a cargo de la Comisión”, refiere los bienes nacionales a cargo de la Comisión Nacional del Agua, tales como barrancas, cauces y vasos.

Finalmente el Título Décimo “Infracciones, Sanciones y Recursos”, que refiere las sanciones de tipo económico y las distintas a las económicas a las que se hacen acreedores las personas físicas o morales por incumplir con las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento.

Adicionalmente, la Ley de Aguas Nacionales la integran dieciséis artículos transitorios y un reglamento.

3.2. La Concesión en materia de Aguas Nacionales

Resulta difícil establecer un concepto preciso y concreto de lo que es la concesión, toda vez que, se trata de una figura de carácter amplio dentro del ámbito administrativo, es por eso que para efectos del presente estudio referiremos aquellos conceptos que consideramos más significativos.

Primeramente indicaremos el concepto que aporta la Enciclopedia Omeba, misma que reproduce la definición proporcionada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país, y que esencialmente señala:

“CONCESIÓN.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación define la concesión como un acto jurídico de derecho público que tiene por fin esencial organizar un servicio de utilidad general. Su rasgo característico consiste en delegar en un concesionario aquella parte de la autoridad del Estado o de sus cuerpos administrativos reputada indispensable para ser efectiva, dentro de ciertas bases establecidas por la misma concesión o por los principios del derecho administrativo, la remuneración de los capitales puestos a contribución y la realización en la empresa pública.”¹⁶

Otro concepto aportado por el Diccionario de Derecho Administrativo de Rafael I. Martínez Morales, dice:

¹⁶ *Enciclopedia Jurídica Omeba* Tomo III, Libros científicos, p. 580.

“CONCESIÓN.- Según Otto Mayer la concesión es: Acto administrativo de determinado contenido. Este contenido debe consistir en que por él se dé al súbdito un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública. Por nuestra parte, consideramos, que concesión es el *acto jurídico unilateral por el cual el Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o bien públicos, que le pertenecen a aquél, satisfaciendo necesidades de interés general.*”¹⁷

El Maestro Rafael de Pina Vara dentro de su Diccionario de derecho, incluye el concepto de Concesión en materia administrativa, y señala:

“CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.- Acto de la administración en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones, a un servicio de interés general realizado por un particular, carácter de servicio público como si fuera realizado por la administración.”

Por último, consideramos importante incluir lo que de concesión administrativa dice el Maestro Gabino Fraga, que básicamente resume los conceptos dados anteriormente, señalando que la concesión es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.

En conclusión podemos decir que la concesión es la figura jurídica mediante la cual se reconoce como jurídicamente válido y existente el acto a través del cual el Estado encomienda parte de sus atribuciones a los particulares. Dichas atribuciones son básicamente aquellas que se refieren a la prestación de un servicio que le compete proporcionar al Estado y la utilización de bienes propiedad exclusiva de la Nación, que de ninguna otra forma podrían ser aprovechados por los particulares.

17 MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit., pp. 34.

3.2.1. Naturaleza Jurídica de la Concesión

Existe controversia en la naturaleza jurídica de la concesión, pues existen diversas teorías expuestas sobre este particular, mismas que difieren unas de otras, sin que logren unificarse. Las más representativas son:

a) Contrato Privado.- Se presupone un acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular concesionario; por tanto, estamos en presencia de un contrato puro y simple, regido por normas del derecho privado. Al respecto creemos que por el desarrollo del derecho administrativo, puramente de carácter público, esta tesis está prácticamente abandonada, aunque conserva algunos seguidores.

b) Contrato Administrativo.- Ésta es una corriente mayoritaria dentro de la doctrina; dicha corriente sostiene que la concesión es un contrato, pero en el cual se hace valer una posición privilegiada de la Administración Pública frente al particular. Esta doctrina no logra explicar la gran discrecionalidad que tiene la autoridad para decidir las condiciones y al titular de la concesión; como tampoco explica la especial naturaleza del objeto de la propia concesión (bienes estatales o servicios publicas).

Por medio de la concesión se crean deberes y derechos a cargo y a favor del concesionario, pero la medida y extinción de unos y otros, con las modificaciones impuestas por el poder de la policía, quedan determinadas por el contenido del acto.

La concesión constituye pues un acto jurídico de derecho público, cuya bilateralidad y acuerdo de voluntades entre el poder público concedente y el particular concesionario, lo convierten en un contrato de derecho público, y por tanto de Derecho Administrativo. La finalidad del contrato de concesión de servicios públicos, que es siempre el interés general, priva por encima de toda otra circunstancia; la obligación fundamental del concesionario es la de asegurar la presentación del servicio público que se ha comprometido a realizar interrumpidamente.

El contrato de concesión en cuanto supone la presentación de un servicio público por la delegación de la autoridad tiene una especificidad propia que hace admisible la intervención del Estado por motivos que trascienden el simple ejercicio de las facultades inherentes al poder de la policía.

c) Acto unilateral. Esta teoría, expuesta por el antes citado Otto Mayer, sostiene que la concesión es un típico acto administrativo unilateral, pues la voluntad realmente válida es la del Estado.

d) Acto mixto o complejo.- Aquí se sostiene que la concesión comparte elementos tanto del acto administrativo unilateral, como del contrato. La inconsistencia de esta teoría radica en que una persona, física o moral, no se puede colocar en dos posiciones, una de derecho público y otra de derecho privado, dentro de un mismo acto.

Esta doctrina considera que la concesión está compuesta por tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

El acto reglamentario es el que regula las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio. La Administración tiene la facultad de variar dichas reglamentaciones, de acuerdo a las necesidades más relevantes, sin que se requiera para ello el consentimiento del concesionario.

El segundo elemento denominado acto condición es aquel que condiciona al concesionario para el caso de la existencia del derecho de explotación o aprovechamiento, franquicias fiscales, duración de la concesión, causas de terminación del concesionario.

El elemento contractual podría referirse a una escueta protección para el concesionario, en el caso de que la Administración Pública no pueda en forma arbitraria modificar las condiciones bajo las cuales se otorga una concesión.

Todas las teorías aportan elementos importantes, lo más simple sería decir que una combinación perfecta de cada una de ellas nos dará como resultado la verdadera naturaleza jurídica de la concesión, sin embargo, creemos y

apoyamos la idea de que la concesión es un acto exclusivamente unilateral, ya que el Estado es el que tendrá la decisión final al momento de concesionar un servicio o un bien público, en virtud de que, es el facultado constitucionalmente para disponer de dichos bienes. El particular tiene una participación directa al acercarse a solicitar un pedimento, pero el Estado tiene el poder pleno de otorgar o negar una concesión.

3.2.2. Elementos de la Concesión

Los elementos o personajes que intervienen en la concesión son principalmente dos el concedente que siempre será el órgano estatal, el concesionario y/o usuario.

El concedente es la autoridad competente que otorga la concesión al gobernado, al cual selecciona (la mayoría de las veces) de entre varios solicitantes y después de valorar una serie de factores contenidos en las leyes respectivas a efecto de normar su criterio de decisión, El concedente puede ser, dentro de su respectivo ámbito de competencia, la federación, alguna entidad federativa o un municipio, lo mismo que un organismo paraestatal (cuando los bienes o servicios involucrados sean de carácter público).

El concesionario es la persona física o moral a quien es otorgada la concesión. Es importante señalar que sus actos, aun los referidos estrictamente a bienes o servicios públicos, no pueden considerarse como función pública, y a la persona no podrá calificársele como servidor público, excepto cuando se trate de alguna paraestatal, siempre que la ley le reconozca una situación especial a este respecto. El concesionario se obliga a mantener en buen Estado los bienes concesionados, y a mantener informada a la autoridad correspondiente de los cambios o modificaciones que pudiesen sufrir.

El usuario es la persona física o moral cuyos requerimientos de prestaciones van a ser satisfechos con el servicio público concesionado, y es el que directamente aprovecha, usa o explota bienes propiedad de la nación; entra en relación con el concesionario y, sólo de manera excepcional, con el órgano público concedente.

Una distinción importante, que suele hacerse, es la que se establece entre servicios públicos obligatorios y facultativos para el usuario (entre los primeros: la energía eléctrica y el servicio de teléfonos; dentro de los segundos: el transporte de pasajeros); conforme a este criterio los obligatorios son regidos por el derecho público y los facultativos por el derecho privado. Esta separación resulta de muy dudosa aplicación práctica.

Cabe señalar que los elementos personales a que hicimos referencia se concretan a la concesión administrativa. El uso de la misma terminología en otras ramas del derecho, como en el derecho privado, en donde dichos elementos se utilizan para referirse a sucursales o agencias de empresas, así como distribuidores de determinados bienes o servicios, no debe llevarnos a confusiones.

3.2.3. Régimen Jurídico

La concesión como acto jurídico de la Administración Pública debe ajustarse a los elementos, los requisitos y las formalidades señalados para el acto administrativo en general. Ante la falta de un texto único en materia de concesiones, cada concesión observará las características indicadas en la ley específica, que nos señala las normas correspondientes a cada actividad concesionable.

Los mismos principios que rigen a la función y al acto administrativo, rigen a la concesión, los cuales son la legalidad, competencia, la celeridad, la eficacia y la buena fe. Es muy común encontrar descrita a la concesión como una forma de colaboración de los particulares en la función administrativa, al desempeñar una actividad que corresponde ejercer fundamentalmente al poder público.

3.3. La Concesión para Explotar, Usar o Aprovechar Aguas Nacionales.

El procedimiento para otorgar una concesión variará según el dispositivo legal aplicable; es decir, para cada materia será la ley y el reglamento

correspondientes, los que fijen los pasos que tanto la autoridad como el solicitante deben cumplir en esta cuestión. En cualquiera de los supuestos anteriores, los lineamientos constitucionales deben ser observados.

“Para el otorgamiento de la concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales, el régimen legal relativo se inspira en ciertos principios que tienden a garantizar por una parte que el poder público pueda ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión, y por la otra, a asegurar que el concesionario tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión. Existen, además, para algunas concesiones, preceptos que tienden a evitar que con su otorgamiento puedan causarse perjuicios a terceros.”¹⁸

Generalmente, el procedimiento se iniciará con una convocatoria de la Administración Pública (Comisión Nacional del Agua) para la prestación de un servicio público mediante concesión, o bien por solicitud que en este sentido, haga el particular directamente ante la autoridad correspondiente.

Cada ley contendrá los elementos que deben integrarse en una solicitud, así como los documentos anexos que deberán acompañarse.

En todos los casos, la Comisión Nacional del Agua tendrá la obligación de analizar los documentos que se le presenten, a fin de verificar la capacidad personal, técnica y financiera; asimismo se observará la disposición que existe de los bienes nacionales solicitados. La autoridad deberá dar vista a los concesionarios que tuvieran el carácter de terceros interesados, para finalmente, emitir una decisión unilateral basada en las mejores condiciones que se puedan obtener para la prestación del servicio o el uso del bien; además, en su caso han de efectuarse las publicaciones que ordene la legislación. El particular que no esté conforme con la decisión, podrá interponer el recurso que para el caso se prevea en la legislación.

¹⁸ FRAGA GABINO. *Derecho Administrativo*, 39a edición, Porrúa, México, 1999

Los bienes que pueden constituir objeto de concesión, pueden pertenecer al concesionario o al Estado (concedente), ya sea que aquél aporte bienes propios para la operación de la misma, como es el caso de prestación de servicios. En el segundo caso hablamos de los bienes que integran el patrimonio público, y por lo tanto la propiedad de los mismos es de la Nación, quién los concede a los particulares con fines de explotación, uso o aprovechamiento.

Una vez autorizada y otorgada una concesión se expide un Título de Concesión, que es el documento donde consta la decisión del poder ejecutivo de conceder una concesión, así como la aceptación del particular a cumplir con las obligaciones contraídas; igualmente en dicho documento se contienen los derechos y las obligaciones que implica ese acto administrativo; desde luego, no se trata de un título negociable o de crédito, dependiendo de la importancia de la concesión, el título deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, si se trata de concesiones trascendentales de carácter estatal o municipal, tendrá que reproducirse el documento relativo en el órgano del gobierno local (llamado *periódico oficial* en casi todos los casos). Por último cabe señalar que una vez otorgada la concesión, corresponde al concesionario el cumplimiento de todas las obligaciones que se contrajeron con el acto, aportando todos los elementos pecuniarios necesarios para la ejecución de las obras y explotación del servicio.

3.3.1. Limitaciones

Tradicionalmente el Estado se ha reservado tareas para sí, en este tenor ha excluido de las áreas concesionables aquellas que por razones estratégicas, políticas o de oportunidad considera que no deben estar en manos de los particulares. Tales tareas pueden variar de acuerdo con las siempre cambiantes circunstancias históricas, por lo que al ejemplificar se corre el riesgo de ser superado por una realidad sumamente dinámica; desde luego, la actividad debe ser importante o trascendental para el país, de ahí que se convierte en tarea exclusiva del Estado.

En este punto es importante hablar acerca de que las leyes de la materia previenen que las concesiones solo podrán ser traspasadas a otras personas previa la aprobación de la autoridad otorgante, y a veces únicamente bastará con un simple aviso, en el concepto de que la falta de dicha aprobación o aviso la cesión o traspaso total o parcial se consideran inexistentes, y en algunas ocasiones dicha situación motiva una sanción administrativa.

3.3.2. Plazos

En lo que se refiere al plazo de vigencia de la concesión, no existe un precepto que fije un mínimo o un máximo para todos los casos. Cada materia es tratada en particular por su correspondiente legislación, atendiendo a su naturaleza y fines; de tal suerte que puede haber plazos que van desde seis meses, 5, 25, 30 y hasta 50 años, o incluso indefinidos (este último supuesto es sumamente raro que se presente). En la actualidad, dada la *privatización* de muchas actividades y el auge del neoliberalismo, los plazos tienden a ser más largos.

Una vez terminada la concesión, las construcciones, inversiones y demás aportaciones efectuadas por el concesionario sobre el bien concesionado, pasan completamente al Estado y en el caso en que se trata de bienes del concedente que, por su naturaleza, se consuman o extraigan.

La Ley de Aguas Nacionales prevé la figura de la prórroga, misma que generalmente tiene que ser solicitada dentro del tiempo de validez de la concesión, la cual podrá concederse tomando en consideración la disponibilidad del recurso y otros factores que inicialmente a la primera concesión no existían, el otorgamiento de la prórroga quedará a la decisión discrecional del poder público. La existencia de concesiones a perpetuidad prácticamente ha desaparecido.

3.3.3. Extinción de la Concesión en materia de Aguas Nacionales

Hay varias maneras de terminar este acto, mismas que se indican en forma específica en cada ley, entre las más importantes podemos mencionar:

- a) **Cumplimiento del plazo.-** Esto es, cuando se llegue al término autorizado para la concesión, en los casos que no se haya solicitado prórroga. Como hemos mencionado en el derecho mexicano no existe un plazo uniforme para la duración de las concesiones. En cada caso, conforme a la ley específica, se fijará la fecha en que fenezcan (5, 10, 20, 25 o 30 años, por ejemplo).
- b) **Falta de objeto o materia.-** Es natural que si el objeto o materia de la concesión se extingue o agota, es imposible que ésta subsista, lo que implica su necesaria terminación. Ejemplos de esto: la explotación de recursos naturales, como un río que se seque o sea desviado, etcétera.
- c) **Revocación.-** “Es el acto jurídico en virtud del cual una persona se retracta de lo que ha otorgado a favor de otra, dejándolo sin efecto, siendo posible únicamente dentro de los de carácter unilateral.”¹⁹ Las leyes específicas indicarán que situaciones motivan la aplicación de la revocación de una concesión.
- d) **Caducidad.-** La caducidad es la extinción de un derecho por el simple transcurso del tiempo. Igualmente cada ley indicará las características especiales y los casos en que está figura jurídica opera, por ejemplo, en la Ley de Aguas Nacionales se señala que la caducidad es aplicable, cuando por dos años consecutivos se deje de explotar las aguas nacionales concesionadas y solo sobre el volumen no utilizado.
- e) **Renuncia.-** El concesionario tiene el derecho de renunciar a la concesión, por causas justificables. Esta renuncia debe ser aprobada por la autoridad cedente.

¹⁹ DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit.,pp. 445.

f) **Resolución Judicial.-** “Acto procesal de un juez o tribunal destinado a atender a las necesidades del desarrollo del proceso o a su decisión.” ²⁰

g) **Expropiación.-** Cuando por causas de utilidad pública el gobierno federal, decida recuperar el bien concesionado.

3.3.4. La Concesión de Aguas Nacionales.

El artículo 7 fracciones I y II de la Ley de Aguas Nacionales declara de utilidad pública, los siguiente

De la Ley de Aguas Nacionales

“Artículo 7. Se declara de utilidad pública:

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

II. La protección, mejoramiento, conservación y restauración de cuencas hidrológicas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de agua de propiedad nacional, zonas de captación de fuentes de abastecimiento, zonas federales, así como la infiltración natural o artificial de aguas para reabastecer mantos acuíferos acorde con las "Normas Oficiales Mexicanas" y la derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras;”

Asimismo, el artículo 7 Bis fracción I de la citada Ley declara de interés público:

“Artículo 7 Bis. Se declara de interés público:

I. La cuenca conjuntamente con los acuíferos como la unidad territorial básica para la gestión integrada de los recursos hídricos;

(...)”

²⁰ Ibid. pp. 442.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que de conformidad con el artículo 14 bis 5 de la Ley de Aguas Nacionales, establece que el agua es un bien del dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad, calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad

El artículo 20 de la Ley de Aguas Nacionales, señala que las aguas nacionales no podrán ser explotadas, usadas o aprovechadas por personas físicas o morales, sino mediante concesión otorgada por la Comisión Nacional del Agua, en ejercicio de la facultad que le confiere el Ejecutivo Federal, la contravención a dicha disposición será motivo de sanción para el infractor.

3.4. Análisis del artículo 29 BIS 3 fracción VI de la Ley de Aguas Nacionales.

En el Título IV de la Ley de Aguas Nacionales, denominado “Derechos de Explotación, Uso y Aprovechamiento de Aguas Nacionales”, en su Capítulo III Derechos y Obligaciones de Concesionarios ó Asignatarios, específicamente el artículo 29 BIS 3 establece la forma de extinción de las concesiones para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales, de acuerdo a lo siguiente:

De la Ley de Aguas Nacionales.

“ARTÍCULO 29 BIS 3. *La concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales sólo podrá extinguirse por:*

- I. Vencimiento de la vigencia establecida en el título, excepto cuando se hubiere prorrogado en los términos de la presente Ley;*
- II. Renuncia del titular;*
- III. Cegamiento del aprovechamiento a petición del titular;*
- IV. Muerte del titular, cuando no se compruebe algún derecho sucesorio;*
- V. Nulidad declarada por "la Autoridad del Agua" en los siguientes casos:*

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

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

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

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

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

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

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

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

1. La falta de uso total o parcial del volumen de agua concesionada o asignada, obedezca a caso fortuito o fuerza mayor;

2. Se haya emitido mandamiento judicial o resolución administrativa que impidan al concesionario o asignatario disponer temporalmente de los volúmenes de agua concesionados o asignados, siempre y cuando éstos no hayan sido emitidos por causa imputable al propio usuario en los términos de las disposiciones aplicables;

3. El concesionario o asignatario pague una cuota de garantía de no caducidad, proporcional y acorde con las disposiciones que se establezcan, antes de dos años consecutivos sin explotar, usar o aprovechar aguas nacionales hasta por el total del volumen concesionado o asignado con el propósito de no perder sus derechos, y en términos de los reglamentos de esta Ley. En todos los casos,

"la Autoridad del Agua" verificará la aplicación puntual de las disposiciones en materia de transmisión de derechos y su regulación;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII. *Rescate mediante la declaratoria respectiva, de conformidad con la Fracción IV del Artículo 6 de la presente Ley, de la concesión o asignación por causa de utilidad o interés público, mediante pago de indemnización cuyo monto será fijado por peritos, en los términos previstos para la concesión en la Ley General de Bienes Nacionales;*

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

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

Al respecto, realizaremos un análisis minucioso de lo que establece el citado artículo y procuraremos interpretar el espíritu jurídico de su creación, así como la intención del legislador al establecer el contenido de dicho precepto legal, los bienes e intereses que este tutela.

El artículo 29 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, establece las formas en que podrán extinguirse las concesiones otorgadas por la Comisión Nacional del Agua, para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, bajo este entendido, queda claro que el concepto general del artículo que se analiza, establece las distintas formas en las que puede darse la extinción de las concesiones y refiere las siguientes:

Vencimiento de la vigencia establecida en el título.

Se refiere a que por el solo hecho del transcurso del tiempo, y como consecuencia de este, concluye la vigencia de un Título de concesión en consideración del periodo de tiempo para el que fue otorgado.

Renuncia del titular.

Es la situación que se traduce en la expresión de voluntad del concesionario, para renunciar a los derechos y obligaciones que tiene en su carácter de concesionario de las aguas nacionales.

Cegamiento del aprovechamiento a petición del titular.

Establece el artículo que se analiza, para la extinción de la concesión en materia de aguas nacionales, es a través del cegamiento del aprovechamiento a petición del Titular. Al respecto, por cegamiento del aprovechamiento se entenderá al pozo de extracción de aguas nacionales del subsuelo del que se solicita su cierre, en este supuesto, el particular en su carácter de concesionario de aguas nacionales, hace del conocimiento de la Autoridad del Agua, es decir la Comisión Nacional del Agua, su interés por cegar (cerrar) el aprovechamiento a través del cual explota, usa o aprovecha aguas nacionales, en consecuencia, la Autoridad del Agua dará la atención procedente a la solicitud del concesionario, para poder determinar la procedencia o no de su petición y las razones de su determinación.

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

A la muerte del Titular de la concesión de Aguas Nacionales, de no haber ascendientes o descendientes en primer grado, que reclamen o que acrediten un derecho sucesorio sobre el derecho a la explotación de las aguas nacionales, se extinguirá el derecho amparado por la concesión.

Es importante mencionar, que para poder exigir un derecho sucesorio sobre una concesión de aguas nacionales, dicha exigencia está condicionada a que la concesión de la que reclame un derecho, se encuentre vigente.

Nulidad declarada por "la Autoridad del Agua"

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

- b. Cuando el proceso de tramitación e in titulación se demuestre que esta viciado con intervención del concesionario o asignatario o por interpósita persona;
- c. Por haber sido otorgada por funcionario sin facultades para ello; efectivamente, si se trata de un `título de concesión que haya sido emitido por un servidor público que carezca de facultades para emitirlo, entonces este será nulo de pleno derecho.
- d. Por falta de objeto o materia de la concesión, o
- e. Haberse expedido en contravención a las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales o del Reglamento correspondiente;

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

Esta declaración se tomará considerando en forma conjunta el pago de derechos que realice el usuario en los términos de la Ley Federal de Derechos y la determinación presuntiva de los volúmenes aprovechados. Las declaraciones de pago de derechos, son presentadas por los usuarios de las aguas nacionales, en formatos previamente determinados, y presentadas ante las instituciones autorizadas, en dichas declaraciones de pago de derechos, se establece un rubro de volumen consumido, lo que le permite a la Autoridad del Agua, observar los consumos realizados por el concesionario.

En este supuesto, queda claro que el solo transcurso del tiempo por si mismo no determina la caducidad de volúmenes, es decir, será necesario la declaración de caducidad de volúmenes de agua, a través del pronunciamiento de la Autoridad, Comisión Nacional del Agua, para tener el carácter de caducidad declarada por la Autoridad.

El artículo 29 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, también establece las formas por las cuales no se aplicará la extinción por caducidad parcial o total.

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

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

5. El concesionario o asignatario haya realizado inversiones tendientes a elevar la eficiencia en el uso del agua, por lo que sólo utilice una parte del volumen de agua concesionado o asignado;
6. El concesionario o asignatario esté realizando las inversiones que correspondan, o ejecutando las obras autorizadas para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, siempre que se encuentre dentro del plazo otorgado al efecto.

El concesionario o asignatario que se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 29 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, deberá presentar escrito fundamentado a "la Autoridad del Agua" dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se surta el supuesto respectivo.

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

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

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

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

Ante tales consideraciones, se puede establecer del análisis realizado al contenido del artículo 29 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, que no solamente se refiere a las formas de extinción de las concesiones de aguas nacionales, sino que también hace alusión a la forma o formas en que no

operará la caducidad de volúmenes de agua, consecuentemente, las formas en que no operará la extinción de las concesión.

Aunado a lo anterior, es un precepto legal que en parte de su contenido es carente de establecer circunstancias de tiempo, modo y lugar, lo que genera un Estado de incertidumbre jurídica para los particulares.

3.5 Análisis del artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

El Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, fue publicado el 12 de enero del año 1994, es decir, dos años después de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley de Aguas Nacionales, dicho reglamento, establece ligas directas y concatenadas, con gran parte de los artículos contenidos en la Ley de Aguas Nacionales, tal es el caso del artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, del que realizaremos un análisis de fondo, con la finalidad de establecer su funcionalidad y operatividad.

Lo descrito con anterioridad es así, ya que de conformidad con el contenido del artículo 1º del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales que a la letra establece lo siguiente:

“ARTICULO 1o.- El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley de Aguas Nacionales. Cuando en el mismo se expresen los vocablos "Ley", "Reglamento", "La Comisión" y "Registro", se entenderá que se refiere a la Ley de Aguas Nacionales, al presente Reglamento, a la Comisión Nacional del Agua y al Registro Público de Derechos de Agua, respectivamente.”

Una vez acotado lo anterior, procedemos de forma directa a realizar un análisis del artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, que a la letra dice:

“ARTÍCULO 47.- Para efectos de la fracción III del artículo 27 de la “Ley”, cuando durante tres años consecutivos se utilice solamente una parte del volumen de agua, caducará la concesión o asignación respecto al volumen que no hubiere sido aprovechado.

Antes del vencimiento del plazo de tres años, los titulares podrán disponer o transmitir en los términos de la “Ley” y del presente “Reglamento”, en forma

temporal o definitiva, parcial o total, los volúmenes de agua no utilizados que resulten.

La caducidad no operará en los supuestos siguientes:

- I. Por mandamiento judicial o por resolución administrativa, siempre y cuando no hayan sido emitidos por causa imputable al propio usuario en los términos de la “Ley” y del presente “Reglamento”, que impidan al concesionario o asignatario disponer temporalmente de los volúmenes de agua concesionados o asignados;*
- II. Por caso fortuito o fuerza mayor que impida al concesionario o asignatario el uso total o parcial del volumen de agua concesionado o asignado;*
- III. Cuando el concesionario o asignatario haya realizado obras de infraestructura tendientes a usar de manera más eficiente el agua, que le permitan utilizar en sus procesos sólo una parte del volumen de agua concesionado o asignado;*
- IV. Cuando el concesionario o asignatario cuente con una capacidad instalada suficiente para disponer de la totalidad del volumen autorizado y no lo esté aprovechando porque lo reserve para sus programas de crecimiento o expansión, y*
- V. Cuando el concesionario o asignatario requiera más de tres años para contar con la infraestructura e instalaciones para llevar a cabo el aprovechamiento de los volúmenes de agua, siempre y cuando esté programada su utilización.*

El concesionario o asignatario que tenga reservados volúmenes de agua para efecto de su aprovechamiento a futuro, deberá presentar a “La Comisión” el programa de crecimiento o expansión que tenga planeado.

El concesionario o asignatario que se encuentre en alguno de los supuestos previstos en este artículo, deberá dar aviso a “La Comisión” dentro de los treinta días hábiles siguientes a que se surta el supuesto respectivo, a fin de que ésta proceda a comprobar la existencia del supuesto y emita la constancia respectiva. En caso de que “La Comisión” no emita respuesta dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la fecha en que se presentó el aviso, se tendrán por acreditados los supuestos.”

Al respecto, una vez transcrito el contenido del artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, tenemos que, el mismo señala con toda claridad su relación directa con el artículo 27 fracción III de la Ley de Aguas Nacionales,

artículo que con las últimas reformas a la Ley de Aguas Nacionales, fue derogado en todo su contenido y alcance, reformas que es de mencionar fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de abril de 2004.

Asimismo, como se desprende de la lectura armónica del contenido del artículo que analizamos, este refiere que antes del cumplimiento de tres años consecutivos, el concesionario de aguas nacionales podrá disponer o transmitir en forma temporal o definitiva, parcial o total, los volúmenes de agua que resulten. De tal forma que al determinar un periodo de tiempo exacto (tres años) y una circunstancia determinada, establece también la forma en la que los particulares podrán realizar las acciones conducentes para la transmisión de derechos, y evitar con ello la declaratoria de caducidad de volúmenes por parte de la Autoridad del Agua.

Posteriormente, el citado precepto legal, refiere las formas en las que no operará la caducidad de volúmenes de agua, señalando con toda claridad, diversos supuestos que de su lectura, se tiene que difieren de los supuestos determinados por el artículo 29 BIS 3 fracción VI de la Ley de Aguas Nacionales, generando con ello un Estado de confusión, de incertidumbre jurídica, y por ende, de indefensión para los particulares.

En su último párrafo, el artículo que se analiza, establece lo siguiente:

“El concesionario o asignatario que se encuentre en alguno de los supuestos previstos en este artículo, deberá dar aviso a “La Comisión” dentro de los treinta días hábiles siguientes a que se surta el supuesto respectivo, a fin de que ésta proceda a comprobar la existencia del supuesto y emita la constancia respectiva. En caso de que “La Comisión” no emita respuesta dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la fecha en que se presentó el aviso, se tendrán por acreditados los supuestos.”

Al respecto, se observa que el legislador estableció circunstancias de tiempo y modo para el particular, a efecto de que no opere la caducidad de volúmenes, señalando un termino de 30 días hábiles siguientes a aquel en que se surta el supuesto respectivo, sin embargo el artículo 29BIS 3 de la Ley de Aguas

Nacionales, refiere un término de quinde días, lo que evidentemente representa una contradicción por parte del legislador.

Del análisis realizado en el presente capítulo, se puede observar la serie de irregularidades e inconsistencias que se presentan en la figura de la caducidad de volúmenes de agua concesionados a los usuarios de las aguas nacionales, situaciones que ya fueron expuestas, y que generan sin duda confusión tanto al interior de la Comisión Nacional del Agua, así como a los usuarios de las aguas nacionales, al no tener certidumbre jurídica y generando con ello dejarlos en un estado de indefensión al ser dichas disposiciones de la figura de la caducidad de volúmenes, imprecisas e incluso contradictorias.

CAPITULO 4
PROBLEMATICA QUE PRESENTA LA FIGURA DE LA
CADUCIDAD DE VOLUMENES CONTEMPLADA EN LA LEY DE
AGUAS NACIONALES

CAPITULO 4

PROBLEMATICA QUE PRESENTA LA FIGURA DE LA CADUCIDAD DE VOLUMENES, CONTEMPLADA EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES

4.1. Problemática que presenta la figura de la caducidad de volúmenes.

Existen diversas formas de extinguir las concesiones en materia de aguas nacionales, una de las más importantes sin duda alguna es la caducidad de volúmenes concesionados, misma que puede declararse de forma parcial o total.

La caducidad, es la extinción de un derecho por el simple transcurso del tiempo, igualmente la Ley de Aguas Nacionales establece las características especiales y los casos en que esta figura jurídica opera, por ejemplo, cuando por dos años consecutivos se deje de explotar usar y/o aprovechar, las aguas nacionales concesionadas, la caducidad de volúmenes se declarará únicamente sobre el volumen que no fue utilizado en el periodo de tiempo antes mencionado.

La Ley de Aguas Nacionales, establece que el agua es un bien del dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es una tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y un asunto de seguridad nacional.

Asimismo, la Ley de Aguas Nacionales menciona que las aguas nacionales no podrán ser explotadas, usadas o aprovechadas por personas físicas o morales, sino mediante concesión otorgada por la Comisión Nacional del Agua, en ejercicio de la facultad que le confiere el Ejecutivo Federal, la contravención a dicha disposición será motivo de sanción para el infractor.

En el Título IV de la Ley de Aguas Nacionales, denominado “Derechos de Explotación, Uso y Aprovechamiento de Aguas Nacionales”, en su Capítulo III Derechos y Obligaciones de los Concesionarios ó Asignatarios, específicamente el artículo 29 BIS 3, establece la forma de extinción de las concesiones para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales, y en su fracción VI de dicho artículo menciona a la caducidad declarada por la Autoridad del Agua, como una de esas formas de extinguir las concesiones. El citado artículo a la letra dice:

De la Ley de Aguas Nacionales

“ARTÍCULO 29 BIS 3. *La concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales sólo podrá extinguirse por:*

(...)

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

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

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

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

el total del volumen concesionado o asignado con el propósito de no perder sus derechos, y en términos de los reglamentos de esta Ley. En todos los casos, "la Autoridad del Agua" verificará la aplicación puntual de las disposiciones en materia de transmisión de derechos y su regulación;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII. Rescate mediante la declaratoria respectiva, de conformidad con la Fracción IV del Artículo 6 de la presente Ley, de la concesión o asignación por causa de utilidad o interés público, mediante pago de indemnización cuyo monto será fijado por peritos, en los términos previstos para la concesión en la Ley General de Bienes Nacionales;

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

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

Al respecto, presentaremos un estudio acerca del contenido de la fracción VI del artículo 29BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, que nos permita comprender la problemática que representa la figura de la caducidad de volúmenes de agua para los usuarios de las aguas nacionales.

Como ya se mencionó con anterioridad, el artículo 29 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, establece las formas en que podrán extinguirse las concesiones otorgadas por la Comisión Nacional del Agua, para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, bajo este entendido, queda claro que el concepto general del artículo que se analiza, refiere las distintas formas en las que puede darse la extinción de las concesiones.

La Caducidad parcial o total es declarada por "la Autoridad del Agua" cuando se deja de explotar, usar o aprovechar aguas nacionales durante un periodo de dos años consecutivos, sin mediar causa justificada explícita en la Ley de Aguas Nacionales y sus reglamentos.

De acuerdo con el contenido de la fracción VI del artículo 29BIS3 de la Ley de Aguas Nacionales, esta declaración se tomará considerando en forma conjunta el pago de derechos que realice el usuario en los términos de la Ley Federal de Derechos y la determinación presuntiva de los volúmenes aprovechados. Las declaraciones de pago de derechos, son presentadas por los usuarios de las aguas nacionales en formatos previamente determinados y posteriormente ingresados ante las instituciones autorizadas para tal efecto, en dichas declaraciones de pago de derechos, se establece un rubro de volumen consumido, lo que le permite a la Autoridad del Agua conocer los consumos realizados por el concesionario, sin embargo, lo que no previó el legislador, es que de conformidad con la Ley Federal de Derechos, los usuarios agrícolas están exentos de pago, lo que se traduce en que la Autoridad del Agua no puede contar con elementos fehacientes para determinar el consumo de volúmenes de los usuarios agrícolas, debido a que la Ley Federal de Derechos les condona la obligación de presentar sus declaraciones de pago, en tanto que en dichas declaraciones se pueden observar los consumos realizados por los usuarios de aguas nacionales.

Ante tal situación, los usuarios agrícolas pueden explotar de forma indiscriminada volúmenes de agua, generando con ello sobreexplotación de mantos acuíferos e incluso agrietamientos y hundimientos de asfalto en las avenidas contiguas, lo que le genera un problema a la comunidad.

Por otro lado, el supuesto contemplado en la fracción VI que se analiza, referente a la caducidad de volúmenes, menciona claramente que el solo transcurso del tiempo por si mismo no determina la caducidad de volúmenes, es decir, será necesaria la declaración de caducidad de volúmenes de agua, a través del pronunciamiento de la Autoridad "Comisión Nacional del Agua", para tener el carácter de caducidad declarada por la Autoridad.

Ante tal situación, el periodo de dos años que refiere el citado precepto legal para que opere la caducidad de volumen, pasa a segundo término, ya que independientemente de que se computen los dos años consecutivos sin utilizar de forma parcial o total el agua concesionada, será hasta que la Autoridad del Agua determine la caducidad de volúmenes, que se extinguirán los derechos del Título de concesión.

No obstante, tal y como ya fue señalado con anterioridad, el artículo 29 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, establece la forma de extinción de las concesiones para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales, es el caso que el mismo artículo, también establece las formas por las que no se aplicará la extinción del título de concesión, de tal forma, que se torna confuso de acuerdo con su contenido.

Aunado a lo anterior, la fracción VI del artículo 29BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, establece en su numeral “3”, que no operará la caducidad de volúmenes de agua, cuando el concesionario o asignatario pague una cuota de garantía de no caducidad, proporcional y acorde con las disposiciones que se establezcan, antes de dos años consecutivos sin explotar, usar o aprovechar aguas nacionales hasta por el total del volumen concesionado o asignado con el propósito de no perder sus derechos, y en términos de los reglamentos de la Ley de Aguas Nacionales.

Al respecto, se observa que se considera como una forma de no extinguir las concesiones de aguas nacionales por caducidad de volumen, a través del pago de una cuota de garantía, proporcional y acorde con las disposiciones que se establezcan antes de dos años consecutivos sin explotar, usar o aprovechar aguas nacionales hasta por el total del volumen concesionado o asignado, con el propósito de no perder sus derechos y menciona que será en términos de los reglamentos de la Ley de Aguas Nacionales.

La pregunta es, ¿cuales disposiciones? y ¿cuales reglamentos?, ya que no se establece de manera específica a cuales se refiere, si consideramos que el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales no establece en ninguna parte de su contenido alguna disposición sobre el particular, entonces a que disposiciones y reglamentos se refirió el legislador cuando aseveró dicha circunstancia, esto conlleva sin duda alguna a dejar en un absoluto estado de indefensión al particular, al no poder determinar la cuota de garantía a cubrir, para no perder los volúmenes de agua que tiene concesionados.

El multicitado artículo de la Ley de Aguas Nacionales, señala con toda claridad que no operará la caducidad de volumen, cuando el concesionario o asignatario haya realizado inversiones tendientes a elevar la eficiencia en el uso del agua, por lo que sólo utilice una parte del volumen de agua concesionado o asignado; así también, cuando el concesionario o asignatario esté realizando las inversiones que correspondan, o ejecutando las obras autorizadas para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, siempre que se encuentre dentro del plazo otorgado al efecto.

Posterior a citar los supuestos por los que no operará la caducidad de volúmenes, el legislador refiere con toda claridad que el concesionario o asignatario que se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 29 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, deberá presentar escrito fundamentado a "la Autoridad del Agua" dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se surta el supuesto respectivo. La pregunta es ¿cuándo surte el supuesto respectivo?, ¿cuando el usuario decide invertir en programas de inversión y realiza una asamblea para ello, hablando de personas morales?, o bien hasta que compruebe la inversión en si en dichas maniobras, una vez más el citado precepto legal es confuso y carece de claridad ya que no establece circunstancias de modo exactas para poder presentar el escrito al que se refiere.

Más grave aún, es la controversia que se genera si confrontamos lo dispuesto por la fracción VI del artículo 29 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales y el artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales publicado el 12 de enero del año 1994, en el Diario Oficial de la Federación, ya que dicho reglamento establece ligas directas y concatenadas, con gran parte de los artículos contenidos en la Ley de Aguas Nacionales, tal es el caso del citado artículo 47.

Lo anterior es así, ya que de conformidad con el contenido del artículo 1º del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales se establece lo siguiente:

“ARTICULO 1o.- El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley de Aguas Nacionales. Cuando en el mismo se expresen los vocablos "Ley", "Reglamento", "La Comisión" y "Registro", se entenderá que se refiere a la Ley de Aguas Nacionales, al presente Reglamento, a la Comisión Nacional del Agua y al Registro Público de Derechos de Agua, respectivamente.”

Una vez acotado lo anterior, procedemos de forma directa a realizar un análisis de confrontación entre lo dispuesto por el artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales y el artículo 29 BIS 3 fracción VI de la Ley de Aguas Nacionales.

El artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales a la letra dice:

“ARTÍCULO 47.- Para efectos de la fracción III del artículo 27 de la “Ley”, cuando durante tres años consecutivos se utilice solamente una parte del volumen de agua, caducará la concesión o asignación respecto al volumen que no hubiere sido aprovechado.

Antes del vencimiento del plazo de tres años, los titulares podrán disponer o transmitir en los términos de la “Ley” y del presente “Reglamento”, en forma temporal o definitiva, parcial o total, los volúmenes de agua no utilizados que resulten.

La caducidad no operará en los supuestos siguientes:

- I. Por mandamiento judicial o por resolución administrativa, siempre y cuando no hayan sido emitidos por causa imputable al propio usuario en los términos de la “Ley” y del presente “Reglamento”, que impidan al concesionario o asignatario disponer temporalmente de los volúmenes de agua concesionados o asignados;***

II. Por caso fortuito o fuerza mayor que impida al concesionario o asignatario el uso total o parcial del volumen de agua concesionado o asignado;

III. Cuando el concesionario o asignatario haya realizado obras de infraestructura tendientes a usar de manera más eficiente el agua, que le permitan utilizar en sus procesos sólo una parte del volumen de agua concesionado o asignado;

IV. Cuando el concesionario o asignatario cuente con una capacidad instalada suficiente para disponer de la totalidad del volumen autorizado y no lo esté aprovechando porque lo reserve para sus programas de crecimiento o expansión, y

V. Cuando el concesionario o asignatario requiera más de tres años para contar con la infraestructura e instalaciones para llevar a cabo el aprovechamiento de los volúmenes de agua, siempre y cuando esté programada su utilización.

El concesionario o asignatario que tenga reservados volúmenes de agua para efecto de su aprovechamiento a futuro, deberá presentar a “La Comisión” el programa de crecimiento o expansión que tenga planeado.

El concesionario o asignatario que se encuentre en alguno de los supuestos previstos en este artículo, deberá dar aviso a “La Comisión” dentro de los treinta días hábiles siguientes a que se surta el supuesto respectivo, a fin de que ésta proceda a comprobar la existencia del supuesto y emita la constancia respectiva. En caso de que “La Comisión” no emita respuesta dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la fecha en que se presentó el aviso, se tendrán por acreditados los supuestos.”

Al respecto, una vez transcrito el contenido del artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, tenemos que, el mismo refiere claramente su relación directa con el artículo 27 fracción III de la Ley de Aguas Nacionales, artículo que con las últimas reformas a la Ley de Aguas Nacionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de abril de 2004, fue derogado en todo su contenido.

Asimismo, como se desprende de la lectura armónica del contenido del artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, este establece que antes del cumplimiento de tres años consecutivos, el concesionario de aguas nacionales podrá disponer o transmitir en forma temporal o definitiva, parcial o total, los volúmenes de agua que resulten. De tal forma que al determinar un

periodo de tiempo exacto (tres años) y una circunstancia determinada, contempla también la forma en la que los particulares podrán realizar las acciones conducentes para la transmisión de derechos, y evitar con ello la declaratoria de caducidad de volúmenes por parte de la Autoridad del Agua. La problemática que se presenta, es que el citado precepto legal establece 3 años continuos para el computo de la caducidad de volúmenes, siendo que el artículo 29BIS3 fracción VI de la Ley de Aguas Nacionales únicamente señala que serán dos años consecutivos sin utilizar de manera parcial o total los volúmenes concesionados para declarar la caducidad de volúmenes, situación que genera un absoluto estado de incertidumbre jurídica, ya que si bien es cierto por principio de jerarquía ningún reglamento puede estar por encima de lo establecido en las Leyes respectivas, es cierto también que con la problemática que se presenta, se genera confusión y una laguna en la Ley de Aguas Nacionales.

Es el mismo caso, si consideramos las formas que refiere el artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales para que no opere la caducidad de volúmenes de agua, y los supuestos invocados por el artículo 29 BIS 3 fracción VI de la Ley de Aguas Nacionales ya que difieren unos de otros, generando con ello una vez más estado de confusión e incertidumbre jurídica, y por ende, un estado de indefensión para los particulares.

Por último, se pone de manifiesto la problemática que representa el término de días a que hace referencia el último párrafo del artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, mismo que establece lo siguiente:

“El concesionario o asignatario que se encuentre en alguno de los supuestos previstos en este artículo, deberá dar aviso a “La Comisión” dentro de los treinta días hábiles siguientes a que se surta el supuesto respectivo, a fin de que ésta proceda a comprobar la existencia del supuesto y emita la constancia respectiva. En caso de que “La Comisión” no emita respuesta dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la fecha en que se presentó el aviso, se tendrán por acreditados los supuestos.”

Al respecto, se observa que el legislador estableció circunstancias de tiempo y modo para el particular, a efecto de que no opere la caducidad de volúmenes, señalando un termino de 30 días hábiles siguientes a que surta el supuesto respectivo para dar aviso a la “Comisión”, entendiendo por “Comisión”, la Comisión Nacional del Agua, sin embargo, el artículo 29BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, refiere únicamente un término de quinde días hábiles para dar aviso a la “Autoridad del Agua” entendiendo por Autoridad del Agua, a la Comisión Nacional del Agua, lo que evidentemente representa una contradicción por parte del legislador, que constituye una problemática real en la practica, ya que son contradictorias las disposiciones antes descritas, así como los tiempos que cada uno de los preceptos legales citados con anterioridad refieren, lo que redundo en dejar a los particulares en un absoluto estado de indefensión y generando con ello confusión a los usuarios de la aguas nacionales en cuanto que término deben considerar para presentar su solicitud ante la Comisión Nacional del Agua.

Es de concluir, que con la publicación de las reformas a la Ley de Aguas Nacionales Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2004, y la derogación del artículo 27 de la Ley de Aguas Nacionales, se generó un conflicto de intereses, controversia que se presenta con los términos establecidos para que opere la caducidad de volúmenes y las formas para que no opere la caducidad, apreciaciones de lagunas en la Ley y descontento por parte de los usuarios de las Aguas Nacionales, problemática que se encuentra sido planteada y sustentada en el presente trabajo de investigación.

4.2. Propuesta de Modificación a la figura de la Caducidad de Volúmenes

Una vez expuesta la problemática que se presenta con la figura de la caducidad de volúmenes de agua, contemplada en la Ley de Aguas Nacionales, así como en el Reglamento de dicha ley, consideramos necesario presentar algunas propuestas de modificación a la figura de la caducidad de

volúmenes, mismas que de aplicarse determinarán de forma clara y precisa, las formas en que esta debe operar.

Primeramente, por lo que hace a la problemática planteada, respecto a que la Autoridad del Agua no puede contar con elementos fehacientes para determinar el consumo de volúmenes de los usuarios agrícolas, debido a que la Ley Federal de Derechos los exime de presentar sus declaraciones de pago, ante tal situación los usuarios agrícolas explotan de forma indiscriminada volúmenes de agua, generando con ello sobrexplotación de mantos acuíferos, lo que le genera sin duda un problema a la sociedad y al medio ambiente.

Al respecto, proponemos llevar a cabo una reforma al artículo 29 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, dicha reforma deberá considerar que para el caso de los usuarios agrícolas, respecto de la condonación de pago que tienen, deberán presentar trimestralmente manifestaciones bajo protesta de decir verdad del consumo de volúmenes que estos realizan, acompañado de las lecturas de medidor de gasto, medidor que deberá instalar en el pozo o pozos de aguas nacionales, lo que permitirá sin duda alguna, conocer con apego a la realidad el consumo de volúmenes que realizan dichos usuarios.

Así también, se propone que el artículo 29 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, en lo referente a la fracción VI numeral 3, misma que refiere que no operará la caducidad de volúmenes de agua, cuando el concesionario o asignatario pague una cuota de garantía de no caducidad, proporcional y acorde con las disposiciones que se establezcan, antes de dos años consecutivos sin explotar, usar o aprovechar aguas nacionales hasta por el total del volumen concesionado o asignado con el propósito de no perder sus derechos, en términos del reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

Al respecto, se debe ser puntual en la propuesta de reforma, en cuanto a que disposiciones y reglamentos refiere el legislador, o bien publicar cuanto antes un reglamento específico para la determinación del pago de cuotas de garantía de no caducidad de volúmenes, incluso, se propone la alternativa de emitir al interior de la Comisión Nacional del Agua, una disposición con aplicación

nacional que establezca los parámetros a considerar para determinar los pagos de la cuota de garantía para los usuarios de las aguas nacionales.

Lo anterior, debido a que actualmente como se establece en la Ley, se genera la incógnita de saber cuáles disposiciones y cuales reglamentos refirió el legislador, ya que no se es específico, si consideramos que el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales no establece en ninguna parte de su contenido alguna disposición sobre las cuotas de garantía, entonces a que disposiciones y reglamentos se refirió el legislador cuando aseveró dicha circunstancia, esto conlleva sin duda alguna a dejar en un absoluto estado de indefensión al particular, al no poder determinar la cuota de garantía a cubrir, para no perder los volúmenes de agua que tiene concesionados.

Por otro lado, proponemos elevar a reforma de ley, el supuesto establecido por el legislador en lo referente a que el usuario de aguas nacionales que se ubique en alguno de los supuestos para que no opere la caducidad de volúmenes concesionados, deberá presentar escrito fundamentado a "la Autoridad del Agua" dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se surta el supuesto respectivo, señalando de manera específica que podrá presentar dicho escrito antes del cumplimiento de los dos años consecutivos para que opere la caducidad evitando con ello malas interpretaciones y confusiones innecesarias

Por último, y no menos importante es la reforma que proponemos se lleve a cabo para derogar por completo lo estipulado por el artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, toda vez que se vuelve innecesario reglamentar un mecanismo de operación sobre la aplicación de la caducidad de volúmenes de agua en el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, cuando en la propia Ley de Aguas Nacionales, establece los supuestos para que opere y para que deje de operar la caducidad de volúmenes.

Lo anterior es así, ya que como se expuso con anterioridad, lo estipulado por el artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales y el contenido del artículo 29 BIS 3 fracción VI de la Ley de Aguas Nacionales, se contradicen en todo su contenido en cuanto a las formas y tiempos que establecen para que opere la figura de la caducidad de volúmenes de agua, así como la no caducidad.

4.3. Recomendaciones

Con la problemática expuesta que representa la figura de la caducidad de volúmenes de aguas concesionadas, así como de las propuestas presentadas de reforma de Ley y Reglamentación respecto de la caducidad de volúmenes, consideramos necesario puntualizar algunas recomendaciones mínimas necesarias respecto de dicha figura contemplada en la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.

Se recomienda impulsar con carácter urgente, una disposición al interior de la Comisión Nacional del Agua, siendo esta la Autoridad facultada para determinar la caducidad de volúmenes de agua concesionados, para que dicha disposición establezca los parámetros a considerar por los usuarios de las aguas nacionales cuando requieran apearse al beneficio que les da el pago de la cuota de garantía, cuotas que deberán imponerse de acuerdo a la zona geográfica, a la disponibilidad de agua en la zona y el uso autorizado.

Definir lo más pronto posible, la propuesta de reforma a la Ley de Aguas Nacionales, específicamente para incluir un artículo transitorio en la misma, que estipule con toda claridad que el contenido del artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales queda sin efecto; en caso de no ser factible, se recomienda derogar el artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, para que la figura de la caducidad de volúmenes, quede únicamente establecida en la Ley de Aguas Nacionales de una manera clara y precisa.

Conclusiones

Para su mejor comprensión, enumeraremos las conclusiones generales a las que hemos llegado al término del presente trabajo de investigación, estas son las siguientes:

1.- Toda vez, que la figura de la caducidad de volúmenes de agua concesionados, es una figura establecida en la Ley de Aguas Nacionales, que fue diseñada para evitar la explotación indiscriminada del agua, evitando con ello problemas a la ciudadanía, y toda vez que los usuarios de las aguas nacionales de acuerdo con el uso autorizado pueden consumir en mayor o menor medida el recurso hídrico, se recomienda a los usuarios de las aguas nacionales llevar una bitácora de control de consumo de volúmenes, lo que les permitirá conocer con exactitud el consumo de volúmenes realizado, y si están explotando más de lo que tienen concesionado o viceversa, que en cualquiera de los dos supuestos, conlleva a la aplicación de sanciones por parte de la Autoridad del Agua.

2.- El recurso del agua reviste una gran importancia, ya que a lo largo del tiempo ha constituido una fuerza de cohesión para la humanidad, así también, a lo largo de la historia de la vida en la Tierra, siempre ha evolucionado la humanidad cerca del agua. El aprovechamiento del agua no solo crea bienestar social, sino que constituye un factor significativo en la producción y distribución de bienes y servicios del país, no es posible concebir el desarrollo del hombre sin el agua.

3.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 reconoce a la Nación como propietaria original de las aguas. En la actualidad el recurso hidrológico plantea una acentuada problemática, en virtud de que el desarrollo productivo, tecnológico y científico demanda una gran cantidad del vital elemento, por lo que tan creciente demanda de agua aparejada al

desarrollo y evolución de la sociedad, excede en muchos casos la disponibilidad, por lo que siendo la concesión la figura a través de la cual el Estado distribuye su uso y aprovechamiento a través de los particulares, se debe legislar adecuadamente para un uso eficiente del agua, en especial en aquellas regiones de escasez severa.

4.- Existe actualmente mucha gente que desconoce la Ley de Aguas Nacionales, lo que conlleva a que cometan faltas administrativas que la misma ley refiere, generando con ello fuertes multas a los usuarios de las aguas nacionales, pero más allá de la cuestión jurídico- administrativa, que sin duda alguna es de vital importancia, esta la realidad de nuestro país y del mundo, ya que el gasto del agua en ocasiones se realiza de manera indiscriminada, es lamentable pensar que si la tendencia en su consumo continua a pasos acelerados sin un verdadero control y administración, no serán muchos los años que pasen para que enfrentemos una crisis de recurso hídrico, ya que a menor cantidad de agua disponible, mas elevado será su costo, lo que conllevará a que el agua en unos años solo pueda estar al alcance de quien pueda pagarla.

5.- El desconocimiento de los derechos y obligaciones de los concesionarios, genera una explotación irracional del agua, ya que como se expuso en el presente trabajo de investigación, la mayoría de las veces los usuarios no colocan medidores en el aprovechamiento de aguas nacionales, por lo que llegan a utilizar más agua de la autorizada en el Título de Concesión; los casos anteriores se agravan en virtud de que se traducen en un peligro grave al acuífero, es por esto que obtuvimos como conclusión, proponer a la Comisión Nacional del Agua, una difusión adecuada e intensiva respecto de la legislación en la materia y de la conservación y ahorro del agua a la sociedad en general.

6.- La figura de la caducidad de volúmenes, contemplada en la Ley de Aguas Nacionales, necesariamente tiene que ser modificada para que llegue a ser una figura clara y de fácil comprensión para cualquier ciudadano, específicamente para los usuarios de las aguas nacionales, ya que son estos los que al contar con una concesión de aguas nacionales, pueden encuadrar la conducta que refiere dicha ley, sin embargo, como se abordó en el presente trabajo de investigación, actualmente dicha figura tiene vicios y contradicciones en su contenido, lo que deberá ser modificado cuanto antes, para evitar daños y perjuicios a los usuarios de las aguas nacionales.

Fuentes Consultadas

BADENES GASSET,
Ramón, Conceptos Fundamentales de Derecho
5ª Edición, Marcombo Barcelona, México 1981.

CAMPOS CHACON,
Sergio Alberto, Enseñanza del Derecho y Metodología Jurídica
Cárdenas, México 1992.

CORREAS,
Oscar, Metodología Jurídica
2ª reimpresión, Fontamara, México 2003.

CRUZ BARNEY,
Oscar, Historia del Derecho Mexicano
Oxford, México 1999.

DE BUEN,
Demofolio, Introducción al Estudio del Derecho
2a Edición, Porrúa, S.A., México 1997.

FLORES MARGADANT,
Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano
9 Edición , Esfinge , México 1990.

FIX ZAMUDIO,
Héctor, Metodología, Docencia e Investigación Jurídica.
4ª Edición, Porrúa S.A., México 1995.

MALAGON DIAZ,
Jorge, Informe de las Principales acciones en la Regional Aguas Valle de México.
2Edición, Ariel, 2002-2004

MALAGON DIAZ,
Jorge, Informe de las Principales acciones en la Regional Aguas Valle de México.
3 Edición, Ariel, 2004-2007

Legislaciones

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY FEDERAL DE DERECHOS

LEY DE AGUAS NACIONALES

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES

Diccionario

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

“DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”

MEXICO 1996, CUATRO TOMOS

EDIT. PORRUA