



UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

DIVISIÓN DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO

LICENCIATURA EN DERECHO

**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO
CADUCIDAD DE DERECHOS DE AGUAS NACIONALES**

TESISTA: ANGÉLICA DEL ROCÍO SOTO MORALES

DIRECTOR: MTRO. ANTONIO OLGUÍN TORRES

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

GUANAJUATO, GUANAJUATO, MÉXICO, 2014.

DEDICATORIA

Deseo dedicar este momento tan importante a mí misma, por no dejarme vencer, ya que el principal obstáculo se encuentra en uno mismo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1	4
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL AGUA EN MÉXICO	4
1.1 CIVILIZACIONES PREHISPÁNICAS EN MÉXICO.....	4
1.1.1 EL AGUA EN LAS CIVILIZACIONES PREHISPÁNICAS	4
1.1.2 LA RELIGIÓN EN LAS CIVILIZACIONES PREHISPÁNICAS	6
1.1.3 LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN LA CIVILIZACIÓN MEXICA.....	7
1.1.4 CIVILIZACIÓN AZTECA.....	9
1.1.4.1 EL AGUA EN LA CIVILIZACIÓN AZTECA.....	9
1.1.4.2 EL TRIBUTO EN LA CIVILIZACIÓN AZTECA	10
1.2 DESCUBRIMIENTO, CONQUISTA Y COLONIA.....	11
1.2.1 EL TRIBUTO	12
1.2.2 LA PROPIEDAD DE LA TIERRA.....	14
1.3 INDEPENDENCIA DE MÉXICO	16
1.3.1 LAS IDEAS POLÍTICAS Y SOCIALES DE DON MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA Y DON JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN.....	18
1.3.2 CONSTITUCIÓN DE CADIZ.....	20
1.3.3 CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN	21
1.3.4 CONSTITUCIÓN DE 1824.....	23
1.4 CONSTITUCIÓN DE 1857	24
1.5 EPOCA DE REFORMA EN MÉXICO	26
CAPÍTULO 2	29
BASES CONSTITUCIONALES PARA LA EXPLOTACIÓN, EL USO O APROVECHAMIENTO DEL AGUA EN MÉXICO	29
2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	29
2.1.1 ARTÍCULO 27	31
2.1.1.1 EL ARTÍCULO 27 Y SUS REFORMAS EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES	35
2.1.2 ARTÍCULO 27 VIGENTE	37
2.1.2.1 EL DERECHO DEL MAR EN EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO	40

2.1.3 ARTÍCULO 25	45
2.1.3.1 CONCEPTO DE SUSTENTABILIDAD	45
2.1.3.2 DESARROLLO SUSTENTABLE	48
2.2 LEY DE AGUAS NACIONALES	49
2.3 LEY FEDERAL DE DERECHOS	50
2.4 CONCEPTO DE AGUA	52
2.5 EL AGUA COMO ASUNTO PRIORITARIO Y DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO	55
2.6 EXPLOTACIÓN, USO Y APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS NACIONALES	58
CAPÍTULO 3	62
EL TÍTULO DE CONCESIÓN Y EL TÍTULO DE ASIGNACIÓN	62
3.1 LA CONCESIÓN	62
3.1.1 INTRODUCCIÓN	62
3.1.2 CONCEPTO	63
3.1.3 CLASIFICACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO	64
3.1.4 NATURALEZA JURÍDICA	65
3.1.5 ELEMENTOS SUBJETIVOS	66
3.1.6 RÉGIMEN JURÍDICO POSITIVO	67
3.1.7 PROPIEDAD DE LOS BIENES AFECTADOS A LA EXPLOTACIÓN DE LA CONCESIÓN	68
3.1.8 TARIFA	68
3.2 EL TÍTULO DE CONCESIÓN	69
3.3 EL TÍTULO DE ASIGNACIÓN	70
3.4 EL TÍTULO DE CONCESIÓN Y EL TÍTULO DE ASIGNACIÓN EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES	71
3.4.1 OBLIGACIONES DE LOS CONCESIONARIOS EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES	73
3.4.2 EXTINCIÓN DEL TÍTULO DE CONCESIÓN Y TÍTULO DE ASIGNACIÓN EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES	77
3.5 LA CADUCIDAD	80
3.5.1 CONCEPTO	81
3.5.2 CADUCIDAD DE LA CONCESIÓN	82
3.5.3 CADUCIDAD EN EL REGLAMENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD DE DERECHOS DE AGUAS NACIONALES	83

CAPÍTULO 4	85
LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD DE DERECHOS DE AGUAS NACIONALES.....	85
4.1 CONCEPTO.....	85
4.2 PROGRAMA NACIONAL HÍDRICO 2007-2012	85
4.3 NATURALEZA JURÍDICA	87
4.4 CARACTERÍSTICAS.....	88
4.5 OBJETIVO	90
4.6 BENEFICIOS	91
4.7 DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES.....	92
4.7.1 LEY DE AGUAS NACIONALES.....	92
4.7.1.1 REFORMAS A LA LEY DE AGUAS NACIONALES	94
4.7.2 REGLAMENTO PARA LA DETERMINACIÓN Y PAGO DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD DE DERECHOS DE AGUAS NACIONALES.....	97
4.7.3 OFICIO MEDIANTE EL CUAL LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AUTORIZA A LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, BAJO LA FIGURA DE APROVECHAMIENTOS, LAS CUOTAS DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD DE DERECHOS DE AGUAS NACIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE AGOSTO DE 2011.	104
4.7.3.1 LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN	106
4.7.3.2 INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL.....	107
4.7.3.2.1 IMPUESTOS.....	108
4.7.3.2.2 CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	108
4.7.3.2.3 DERECHOS.....	109
4.7.3.2.4 CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO	109
4.7.3.2.5 PRODUCTOS.....	109
4.7.3.2.6 APROVECHAMIENTOS	110
CONCLUSIONES.....	111
FUENTES DE INFORMACIÓN	114

INTRODUCCIÓN

La presente investigación, es el resultado del trabajo, el esfuerzo y la dedicación de una estudiante con anhelos de superación y aprendizaje profundo en el tema que se aborda.

En materia de aguas nacionales, nuestra vigente Carta Magna en su Artículo 27, establece que las aguas nacionales son propiedad de la nación y su dominio podrá transmitirse a los particulares a través de concesiones, mismas concesiones que crearán derechos para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales, y derechos que según establece la Ley de Aguas Nacionales podrán caducar total o parcialmente otorgando como excepción a esta caducidad el pago opcional de una cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales.

En el estudio que se realiza en la presente investigación, el lector podrá conocer esta figura jurídica establecida en Ley para que quede establecido que la misma no es un incentivo para tirar el agua sino una opción que tienen los usuarios para conservar los volúmenes de aguas otorgados durante el periodo en que no la utilizaron. Asimismo, esta investigación busca que el lector tome conciencia de que el agua es considerado un recurso hídrico prioritario y de seguridad nacional para nuestro país por lo cual es nuestra responsabilidad cuidarla y garantizarla a generaciones presentes y futuras.

Al finalizar el estudio de esta investigación, podremos concluir que si bien es cierto con las reformas a la Ley de Aguas Nacionales en el año 2004 se estableció como excepción a la caducidad total o parcial el pago optativo de la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales, también lo es que la misma no contó con un reglamento que estableciera el procedimiento para calcular la cuota ni se estableció una cuota como tal. Asimismo, podremos concluir que a pesar de lo anteriormente citado, los usuarios de aguas nacionales al no contar con ningún tipo de seguridad

jurídica, en todo momento pudieron realizar el pago de la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales.

Así, el sentido final de la presente investigación es la de buscar una perspectiva objetiva, crítica, pero sobretudo enriquecedora, que propone conocer y analizar bien esta figura jurídica con el objetivo principal de que el agua no sea un recurso hídrico que se acapare de manera ociosa, sino por el contrario se realice un uso eficiente del mismo.

El contenido de la presente investigación, se plantea a partir de cuatro capítulos, los cuales van a hacer posible el alcance de las conclusiones.

En el capítulo primero de esta investigación titulado antecedentes históricos del régimen jurídico del agua en México, el lector podrá darse cuenta de la importancia de este recurso hídrico, además, se dará cuenta de la constante evolución que ha sufrido la propiedad de la tierra y de las aguas, la cual es establecida ya como propiedad de la nación en el Artículo 27 de nuestra Constitución Política vigente, asimismo, estudiaremos los tributos para entender la naturaleza jurídica de nuestro tema.

En el capítulo segundo, titulado bases constitucionales para el uso, aprovechamiento y explotación del agua en México, el lector podrá encontrar un estudio delimitado del agua en nuestro país, haciendo necesario citar los ordenamientos jurídicos que lo rigen.

El capítulo tercero, está dedicado especialmente al título de concesión y al título de asignación, lo que permitirá al lector un conocimiento general y específico en materias de aguas nacionales, lo anterior, en virtud de que es en el mismo donde se otorgan los volúmenes de agua para explotar, usar o aprovechar, asimismo, es el que se modificará sino se opta por pagar la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales o es el que se quedará igual si se opta por el pago de la misma.

Por último, en el capítulo cuarto dedicado específicamente al estudio de la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales, el lector podrá encontrar los conceptos básicos del mismo, esto con la finalidad de conocer los términos que le son propios al tema de investigación, permitiendo de una manera más simplificada entender el planteamiento del mismo. Asimismo, se hace necesario citar la Ley, Reglamento, etc. que lo rigen con motivo de delimitar el mismo.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL AGUA EN MÉXICO

1.1 CIVILIZACIONES PREHISPÁNICAS EN MÉXICO

En el primer capítulo de nuestro trabajo de investigación, comenzaré por analizar los antecedentes históricos del agua en las civilizaciones prehispánicas que se establecieron en nuestro país, esto, con el objeto de que el lector se pueda dar cuenta que desde los comienzos de las civilizaciones en nuestro país, las mismas le otorgaron un grado importante de respeto y cuidado a este recurso hídrico. Asimismo, analizaremos los antecedentes históricos de la propiedad de la tierra a través del tiempo en nuestro país, esto, en virtud de ser esta la base de nuestro actual Artículo 27 constitucional el cual contempla la propiedad de las aguas.

1.1.1 EL AGUA EN LAS CIVILIZACIONES PREHISPÁNICAS

Los antiguos de estas tierras, que ahora llevan por nombre el de México, hablaban del agua del mar, y de la mar, denominándole *teóatl* y no quería decir dios del agua, ni dios agua ni nada por el estilo, sino que ellos hacían referencia al agua en toda su esplendorosa grandeza contemplada a través de sus ojos en aquellas maravillosas aguas.

Le llamaban también *ilhuicáatl*, que quiere decir agua que se junto con el cielo, por que los antiguos de estas tierras tenían la idea de que el cielo se juntaba con el agua del mar, como si fuera una casa donde las paredes eran el agua y el cielo estuviera sobre ellas, posteriormente con la llegada de los españoles y su evangelización se dieron cuenta que el cielo no se juntaba con

el agua y de ahí en adelante llamaron al mar solamente *uéyatl*, que quiere decir agua grande, llena de espuma, olas, agua salada, etc., donde se crían todo tipo de animales, podríamos decir que era otra forma de llamar al agua del mar *teóatl* por su esplendorosa belleza y por ser el elemento de vida más importante en nuestro planeta y en el de cualquiera ya que no se ha demostrado que sin agua haya vida en otro planeta.¹

En relación a los ríos, tenían la idea de que todos ellos salían de un lugar llamado *Tlalocan*, el cual describían como un paraíso terrenal perteneciente a un dios llamado *Chalchihuitlicue* el cual los enviaba; decían que los montes que estaban fundados sobre este paraíso, estaban llenos de agua y por fuera eran de tierra, como si fueran vasos grandes de agua o casas llenas de agua.²

Respecto a los mares, los antiguos decían que el mar entraba por las venas de la tierra y andaba por debajo de la tierra y montes, cuando hallaba camino para salir allí emanaba para después juntarse y formar grandes ríos y aunque el agua del mar es salada, y el agua de los ríos dulce, tenían la idea de que el mar perdía lo amargo al colarse por la tierra, piedras, arena, haciéndose agua dulce y buena para tomar, de manera que los ríos grandes salían del mar por venas debajo de la tierra, y saliendo se hacían ríos de agua dulce³.

De lo anteriormente señalado, pudimos darnos cuenta de cómo las civilizaciones prehispánicas hablaban y hacían referencia al agua en sus diferentes facetas. A continuación, veremos como la religión era un aspecto muy importante en las mismas ya que veneraban dioses que representaban los elementos de la naturaleza como lo es el caso del agua.

¹ De Sahagún, Bernardino, *Historia General de las Cosas de Nueva España*, 3a. ed., México, Porrúa, 1975, p. 699.

² *Ibidem*, p. 700.

³ *Idem*.

1.1.2 LA RELIGIÓN EN LAS CIVILIZACIONES PREHISPÁNICAS

En las civilizaciones antiguas, la religión era la fuerza que dominaba la vida, era politeísta, puesto que adoraban a muchos dioses desde los invisibles a los de forma material, humana o animal, el concepto que tenían ellos del mundo era que estaba dominado por fuerzas sobrenaturales y tenían la necesidad de celebrar ritos religiosos.⁴

Como lo comenté, los naturales veneraban dioses que representaban los elementos de la naturaleza tales como la tierra, el aire, el fuego y el agua, tenían un dios para cada uno de ellos manejando dioses como *Chaac* dios de la lluvia para los mayas y *tláloc* dios del agua para los demás pueblos.

Ellos pensaban que los dioses eran como la gente, que tenían sentimientos como nosotros, por tanto, cuando se enojaban tenían que apaciguarlos, había que darles lo más precioso que el hombre posee, o sea, la vida, y lo más precioso de la vida consideraban era el corazón alimento de los dioses, intentaban con esto controlar o dirigir la naturaleza.

Tláloc, el llamado dios del agua, creían que él era el que enviaba el cielo nublado, el granizo, los relámpagos, los rayos, los truenos, las tempestades, los diluvios y claro las lluvias para que regaran las tierras, árboles y frutas con las que contaban pero en general para todos los mantenimientos necesarios para la vida como el agua para beber, razón por la cual también le llamaban fecundador de la tierra y protector de los buenos temporales, creían que vivía en los altos montes allá donde se formaban los nublados y así acudían allá con frecuencia para rendirle tributo e implorar su protección.⁵

Ahora bien, estas civilizaciones también contaban con *Chalchiuhtlicue*, diosa del agua y hermana de los dioses de la lluvia que llamaban *Tlaloques*, las

⁴ Treviño, Héctor Jaime et al., *Historia de México*, México, Castillo, 1998, vol. 3, p.15.

⁵ Clavijero, Francisco Javier, *Historia Antigua de México*, 10a ed., México, Porrúa, 2003, p. 216.

personas la honraban porque pensaban que tenía el poder sobre el agua del mar y de los ríos, como por ejemplo para ahogar a los que andaban en las aguas, para hacer tempestades y para inundar las canoas que estuvieran en el agua; las personas devotas a esta diosa que en su mayoría eran todos aquellos que tenían sus cultivos en el agua, los que vendían agua en canoas y los que vendían agua en tinajas en las plazas o tianguis le hacían una ceremonia en la que la festejaban.

Para las civilizaciones antiguas, la religión era uno de los aspectos más importantes, tanto así, que celebraban a sus dioses durante varios meses del año sino es que todo el año durante el cual le rendían tributo a sus dioses y sobre todo al dios del agua por los motivos antes expresados.

1.1.3 LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN LA CIVILIZACIÓN MEXICA

En relación a la propiedad de la tierra en las civilizaciones prehispánicas de México, esta fue en un principio comunal, para posteriormente en la época de la colonia los grupos dirigentes, nobles y sacerdotes la establecieron como propiedad del estado.

Una de las civilizaciones prehispánicas denominada los mexicas, aportaron la institución social denominada el *calpulli*, cuyo número y funciones aumentaban a medida que crecía un grupo; los *calpulli* comprendían los barrios de la ciudad de *Tenochtitlan* y el jefe de cada barrio se encargaba del registro y reparto de las tierras entre ellos; una de las obligaciones que tenían los miembros del *calpulli* era la de trabajar la tierra y pagar los tributos, si cumplían estos deberes podían disponer de la tierra y heredarla a sus descendientes pero eso sí, jamás venderla y mucho menos a alguien que no fuera parte de su

grupo; las personas que no trabajaban la tierra en un periodo de tiempo de tres años perdían sus derechos y la tierra se repartía a otro jefe de familia.⁶

En los mexicas, la propiedad era entregada a cada uno de los miembros del *calpulli*, esto con el propósito de que cada jefe diera el tributo correspondiente al cultivar su pedazo de tierra; estas tierras como las de ahora podían rentarse a otras personas para ayudar con sus frutos a los miembros de la familia pero jamás podían venderse a alguien que no fuera parte del *calpulli*.

Las tierras cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos y el pago de tributos eran destinados a los sacerdotes para su manutención, para los gastos de palacio, para el mantenimiento de los servidores de palacio, para el pago del servicio de los jueces, para los guerreros quienes durante su ausencia tenían que ver que no les faltara nada a su familia, etc.

La nobleza que en ese entonces existía, tenía en su poder un dominio completo de las tierras las cuales solo se heredaban a sus descendientes o podían venderse pero siempre y cuando fueran de la misma clase social, ya a su muerte las tierras volvían a formar parte del llamado *tlatoani* que significa gobernante, no rey, en razón de que en ese entonces no formaban reinos o imperios.

De lo anteriormente citado, podemos señalar que sin duda desde las civilizaciones prehispánicas hasta nuestros días, siempre hemos tenido la necesidad de organizarnos, sobre todo si de repartir las tierras se trata o de pagar tributos, esto con la finalidad de buscar siempre el bien común.

⁶ Treviño, Héctor Jaime, et al., *op.cit.*, nota 4, p. 12.

1.1.4 CIVILIZACIÓN AZTECA

1.1.4.1 EL AGUA EN LA CIVILIZACIÓN AZTECA

En la civilización prehispánica, específicamente la de los aztecas, en el mes de abril llovía muchísimo y como *Tláloc*, dios del agua, era quien les daba tal elemento, era costumbre venerarle y ofrecerle sacrificios para que no se acabara la lluvia.

Víctor W. relata que el agua en la civilización azteca, provenía de los manantiales que brotaban del bosque de Chapultepec, bosque que sirvió de territorio a los aztecas antes de que fundaran su ciudad, sin embargo, al ampliar su ciudad tenían la necesidad de traer agua potable a través de canoas pero este viaje significaba pérdida de tiempo por lo que tuvieron la idea de construir un puente que uniera a la ciudad de México con el bosque de Chapultepec y lo construyeron.⁷

Posteriormente, para el año de 1440 en su calidad de gran *tlatoani*, el jefe azteca *Itzcóatl* se dio cuenta que su ciudad debía contar con un mejor suministro de agua ya que aún con el puente construido, los hombres y mujeres tenían que acarrear tinajas llenas de agua lo cual significaba también un viaje muy largo ⁸.

En virtud de lo anterior, el jefe *tlatoani* propuso construir un acueducto gigantesco y en vista de que nada era demasiado grande ni pequeño para los aztecas lo construyeron y a partir de ahí conducían agua a lo largo del puente de Chapultepec y llegaba a todas partes de la ciudad donde ya por la noche o por la mañana iban a llenar sus tinas de agua fresca ⁹.

⁷ Von Hagen, Víctor W, *Culturas básicas del mundo los aztecas*, 3a. ed., México, Joaquín Mortiz S.A. Guaymas, 1968, p. 24.

⁸ Idem.

⁹ Idem.

Sin duda, la grandeza de las civilizaciones que se desarrollaron en nuestro país se debió en gran parte a la abundancia de grandes ríos, lagos, lagunas, cenotes, etc., con los que contaban, ya que estos les permitieron un desarrollo en todos los sentidos y permitieron desarrollar grandes ecosistemas. Por ejemplo, las grandes culturas construyeron numerosas obras hidráulicas para el uso y aprovechamiento del agua.

1.1.4.2 EL TRIBUTO EN LA CIVILIZACIÓN AZTECA

El ser humano, a través de la historia siempre ha tenido la necesidad de convivir con otros de su especie y de organizarse para realizar diversas tareas que los benefician tanto individualmente como colectivamente y con ello obtener beneficios, beneficios por los cuales se debe pagar.

En la civilización azteca, toda la gente debía pagar por la conservación del puente, del acueducto, de su ciudad, de sus fiestas y de todo lo demás que necesitara mantenimiento, como en ese entonces no se usaba el dinero, se usaba el trueque o para el pago de los impuestos las personas pagaban con trabajo, si por ejemplo el consejo decidía construir un nuevo camino las personas mandaban un hombre o los que se necesitaban, asimismo, cada azteca anualmente entregaba una parte de su cosecha al consejo de los cuatro ancianos que era el encargado de recibir los impuestos y de dirigir al pueblo en general. En el caso de las personas que no eran agricultores sino tejedores, arquitectos, escritores, escultores, pintores, etc, ellos pagaban con su trabajo y se remuneraban con las contribuciones de los agrícolas¹⁰.

Para concluir, podemos señalar que el término tributo ha tenido varios significados a lo largo de la historia; para las civilizaciones antiguas significaba una carga en dinero o en especie que tenían que pagar los miembros de las

¹⁰ *Ibíd*em, pp. 38-40.

mismas, actualmente, aún se pagan tributos al gobierno para solventar el gasto público, aunque ahora se les llama con más frecuencia impuestos.

1.2 DESCUBRIMIENTO, CONQUISTA Y COLONIA

Con la llegada de Hernán Cortés, al que hoy es nuestro territorio, este inmediatamente al ver la grandeza de nuestros pueblos, se propuso ocuparlos y así poder controlar a sus habitantes.

La toma de México-Tenochtitlan, en 1521, se considera la principal clave ya que con esta cayeron los pueblos sometidos y dominados por este, y no solamente los anteriores sino otras culturas que no estaban bajo el yugo de la cultura citada como es el caso de los mayas.

Con los pueblos dominados por Hernán Cortés, se dio inicio al despojo que asumió las formas de botín porque las costumbres europeas permitían que al lograr una victoria esta fuera coronada con el reparto de lo que encontraran, sin embargo, esta idea no era muy buena en virtud de que el capitán era quien se quedaba con la mayor parte, en nuestro territorio fue hasta que se implementó la figura de la encomienda de la cual hablaré un poco más adelante cuando ya todos los soldados que participaron en la conquista pudieron disfrutar de su logro.

Junto con el despojo, vino la esclavitud de los indios, la cual siempre fue combatida por personas que defendían su libertad logrando que la corona la declarara en varias ocasiones; si bien es cierto declararon su libertad, también lo es que existían distintas formas de explotación como la encomienda.

Posteriormente al despojo y la esclavitud, se dio inicio a un proceso de colonización que tenía entre sus principales objetivos:

1.- Convertir las culturas al catolicismo; nuestros pueblos necesitaban personajes que sustituyeran a sus dioses, tal es el caso del dios de la lluvia al cual sustituyeron por Santiago Apostol, santo que los españoles adoptaron como su protector en la conquista de América o por Boanerges, hijo del trueno, en el evangelio de San Lucas¹¹.

2.- La tutela de los indígenas; llamados así porque recordemos que originalmente los europeos se dirigían a la india, y bueno, esta tutela se daba ya que estaban bajo la figura de la encomienda; a cambio de educarlos, protegerlos, atenderlos, etc. los encomenderos podían exigirles tributo.

3.- La explotación de su fuerza de trabajo, y

4.- El cobro de tributos.¹²

1.2.1 EL TRIBUTO

Solamente como modo de enunciación, mencionaré que Francisco Javier Clavijero, considera que el primer tributo de México a la corona de Castilla fue aquel tesoro que Moctezuma ofreció llamado *Axayácatl*, perteneciente a su padre y que estaba en su palacio, pasando a manos de los españoles, esto con motivo de que una vez reconocido el dominio del rey de España sobre nuestras tierras, los españoles consideraban que era necesario manifestar nuestra subordinación con alguna contribución de oro y plata alegando que era el derecho que tenían los soberanos sobre los vasallos para mantener el esplendor de su corona¹³.

¹¹ Merlo Juárez, Eduardo, "El culto a la lluvia en la colonia", *Arqueología Mexicana*, México, Raíces, página web, Disponible en línea en: www.arqueomex.com/S2N3nColonia96.html, consultado el 17 de febrero de 2013.

¹² Betancourt Posada, Alberto et al., *Historia de México*, México, Santillana, 2011, vol. 2, p. 24.

¹³ Clavijero, Francisco Javier, *op. cit.*, nota 5.

Ahora bien, para entender los puntos 3 y 4 anteriormente citados, debemos recordar que cuando los conquistadores se repartieron el botín, el capitán se llevó la mayor parte quedando en descontento los demás soldados por lo que optaron por repartirse la mano de obra indígena bajo la forma de explotación de la encomienda.

La encomienda, es una institución europea en la que la nobleza tenía en sus manos la propiedad de la tierra como la tutela de los indígenas; en la llamada Nueva España la estableció Hernán Cortés y consistió en el derecho del conquistador y de sus descendientes a recibir de un determinado número de indios tributo como lo es la ropa, el alimento, etc. que se transformaban en dinero, tributo que pertenecía al Monarca por concepto de vasallaje pero se los cedía en recompensa a su triunfo, explotando así la fuerza de trabajo de los indígenas en todos sentidos; la encomienda era intransferible y no implicaba la posesión de la tierra ni ningún tipo de derechos políticos pues el rey seguía siendo la máxima autoridad y destinatario de tributos mientras que los indígenas quedaban como vasallos de la corona.¹⁴

Todas las provincias conquistadas, eran tributarias de la corona y pagaban de los frutos, animales y minerales de la tierra, según la tasa que se les prescribiera y según la calidad de las tierras, además de eso, los mercaderes contribuían con una parte de sus mercaderías y todos los artífices con cierto número de obras trabajadas, en una palabra, se pagaba tributo a la corona de todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que podían ser útiles en alguna manera al rey.

En la capital de cada provincia, había una casa destinada para el depósito de semillas, ropa y demás que recogían los recaudadores reales de los lugares de su distrito.

¹⁴ *Ibídem*, p. 45.

Estas excesivas contribuciones en conjunto con los cuantiosos regalos que hacían los gobernadores de las provincias y señores de lugares, y los despojos de la guerra, formaban una inmensa riqueza de la corte.

Los tributos que al principio eran tenuísimos, llegaron con el tiempo al exceso, porque con la conquista se aumentó la soberbia y el fausto de los reyes. A lo excesivo de las contribuciones se allegaba el rigor con que se exigían.

Un decreto general de extinción de 1718 confirmado en 1721 marcó el fin de la encomienda; al haber sido liberados de la esclavitud y la encomienda. Posteriormente, el Estado dispuso que podían trabajar remunerada mente, por lo que cabe señalar que si bien es cierto ya podían trabajar y ser remunerados por su trabajo, también lo es que fue bajo un sistema de trabajo forzado llamado *cuatequil* que existió en México desde el siglo XVI, y fue utilizado por el estado en las obras públicas, por los españoles en sus domicilios o minas, por la iglesia, etc. el cual era muy pesado y recibían bajos ingresos.¹⁵

1.2.2 LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

En relación a la propiedad de la tierra, se tiene que desde el momento de la conquista, el dominio de la misma correspondió a la corona y era esta únicamente quien podía transmitirla a los particulares.

El reparto de las tierras a los conquistadores se hizo como compensación o premio a su participación en el descubrimiento y conquista, pero para que cumpliera su función social, era necesario cultivarla y vivir en ella de cuatro a ocho años con lo cual se adquiría la propiedad plena. Posteriormente, la distribución de tierras la hicieron en vía de gracia a merced real a las audiencias, virreyes, gobernantes y cabildos municipales. Una mayor

¹⁵ León-Portilla, Miguel et al., *Historia documental de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1964, t. I, p. 168.

distribución hecha a los jefes y la concentración de la propiedad a través de los mayorazgos dio origen a los latifundios. En las regiones del norte, los hacendados dueños de grandes extensiones se equiparaban a verdaderos señores feudales. La iglesia a través de las mercedes, donaciones, obras pías, bienes de cofradía, tierras a censo, etc. adquirió a lo largo del tiempo extensas propiedades que aumentaron su fuerza política y economía. La propiedad territorial indígena, tal como lo describió Cortés, desapareció con la conquista. A los naturales solo se les conservó una forma comunal de tierra. Los pastos, montes, agua, fueron declarados bienes de comunidad¹⁶.

Las tierras del imperio mexicano estaban repartidas entre la corona, la nobleza, las comunidades y los templos.

Las tierras de la corona, eran llamadas *tecpantlalli*, reservadas al rey y la gente de palacio, gozaban del usufructo sin pagar tributo alguno pero tenían la obligación de reparar las casas reales y de cultivar los jardines a su costo, los plebeyos colaboraban con su trabajo personal; al morir algún señor de estos, el hijo mayor era quien tomaba posesión de las tierras con las mismas obligaciones, si por algún motivo tenía la idea de establecerse en otra parte perdía todo derecho y el rey nombraba otra persona¹⁷.

Las tierras de la nobleza, eran llamadas *pillalli*, eran posesiones antiguas de la nobleza que habían heredado los hijos de sus padres por medio del mayorazgo siempre y cuando no fuera mujer o eran mercedes que el rey hacía a los vasallos en premio de sus hazañas o de algún importante servicio hecho a la corona, ambos podían vender o dar sus tierras siempre y cuando no fueran a los plebeyos¹⁸.

¹⁶ *Ibidem*, p. 169.

¹⁷ Clavijero, Francisco Javier, *op. cit.*, nota 5, p. 301.

¹⁸ *Idem*.

Las tierras de los pueblos, eran llamadas *altepetlalli*, no podían venderse con la intención de asegurarles la perpetuidad, eran poseídas por el común de cada ciudad o lugar, estaban divididos en barrios y cada barrio poseía su parte¹⁹.

El territorio de la Nueva España comprendía la provincia de Yucatán, el Reino de México, el Reino de Nueva Galicia, el Nuevo Reino de Vizcaya, el Nuevo Reino de León, las provincias de Nueva Extremadura, la vieja California de Texas, de Nuevo México y de la Nueva California. Las provincias se subdividían en corregimientos, o sea, porciones de territorio donde ejercían su jurisdicción los corregidores o alcaldes mayores que dependían del virrey. El rey de España Carlos III estableció en 1786 las intendencias, los gobiernos y las provincias, para la mejor administración interior del virreinato. Las provincias eran de oriente y de occidente. El primer virreinato que se instituyó en América fue el de la Nueva España siendo el primer virrey don Antonio de Mendoza; entre otros virreyes destaca Luis de Velasco quien defendió las tierras de los indios y Antonio María Bucareli virrey en 1771 quien tomó medidas para sanear la ciudad mediante la construcción del desagüe del valle de México.²⁰

1.3 INDEPENDENCIA DE MÉXICO

A principios del siglo XIX, la explotación colonial llegaba al máximo en la Nueva España, la mayoría de los ingresos totales de España tenían su origen en nuestro territorio que actualmente lleva por nombre Estados Unidos Mexicanos.

La revolución de independencia, representa en nuestro país un fenómeno bastante complejo, ya que si bien es cierto podemos precisar el

¹⁹ *Ibidem*, p. 302.

²⁰ Treviño, Héctor Jaime et al., *op cit.*, nota 4, pp. 44 y 45.

momento exacto en que se trunca un sistema político, social y económico estructurado, también lo es que no podemos precisar el instante en que se genera y en razón de lo anteriormente expuesto podríamos suponer que sus orígenes provienen desde el momento de la conquista con la implantación de una organización totalmente distinta a la entonces existente, además, podríamos decir que las diversas causas de nuestra independencia no eran causas o circunstancias exclusivamente mexicanas sino resultantes de un desarrollo y de un proceso que se vivía en ese entonces en todo el mundo afectando las relaciones entre España y las de la Nueva España.

El movimiento de independencia, desarrollado entre los años 1808-1821, podríamos decir que a lo largo de nuestra historia es el segundo proceso intenso que vivimos después de la conquista.

Para entender las causas del movimiento de independencia surgido en nuestro país, podemos remontarnos a principios del siglo XIX, donde la Nueva España contaba con una extensión territorial considerable viviendo así un esplendoroso auge en todos los aspectos y donde su organización político-administrativa, judicial y religiosa hacían que fuera la dependencia más importante de España en América.

Sin embargo, la grandeza y esplendor que en ese momento vivía la Nueva España, no armonizaba con el desajuste social originado en su gente ya que se contaba con una pirámide social en la que la mayor parte de la riqueza y propiedad territorial estaba en manos de unos cuantos o pocos, los impuestos eran absurdos, los abusos excesivos y el crédito agrícola escaso, en estas condiciones y teniendo en cuenta que los indios habían sido despojados de la mayor parte de sus tierras y las que les quedaban eran mal trabajadas, sin posibilidad de mejoría para salir adelante, bloqueados por latifundios particulares y eclesiásticos que no los beneficiaban, podemos decir que en consecuencia tarde o temprano se produciría un descontento el cual hizo en ese momento que las clases bajas anhelando salir de esta situación y criollos

que deseaban auto determinarse empezaran a conspirar y a crear rebeliones las cuales se produjeron y comenzaron.

Surgen movimientos revolucionarios como el de los insurgentes encabezados por personalidades históricas como Don José María Morelos y Pavón y Don Miguel Hidalgo y Costilla.

1.3.1 LAS IDEAS POLÍTICAS Y SOCIALES DE DON MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA Y DON JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN

Hidalgo, al encabezar la lucha por la Independencia tuvo bien claro y definido su pensamiento político, que le sirvió de fundamento para buscar la tan ansiada y anhelada libertad de la Nueva España. En la proclama, por la libertad de América, redactada en octubre de 1810, Hidalgo dio a conocer parte de sus ideas políticas y sociales; destaca entre ellas la que decía que la libertad política de que hablaba, era aquella que consistía en que cada individuo fuera el único dueño del trabajo de sus manos y el que deba lograr lo que lícitamente adquiriera para asistir a las necesidades temporales de su casa y familia. Hidalgo, también combatió el monopolio de las tierras de las comunidades indígenas a manos de unos cuantos latifundistas y ordenó que se entregaran a los naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo pudieran arrendarse, pues era su voluntad que su goce fuera únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos.²¹

Además, Hidalgo maduró un programa de transformación política, base de un estado democrático y representativo, apoyado en un pueblo ilustrado y en buena situación económica, dictó varias disposiciones de gobierno como

²¹ *Ibidem*, p. 96.

aquellas que tendían a abolir la esclavitud, suprimir el pago de tributos y devolver a los indios tierras de cultivo que estuvieran gravadas.²²

Por su parte, las ideas de Don José María Morelos y Pavón sobre la organización de la sociedad y de la nación, las dio a conocer en la primera sesión del congreso de Chilpancingo, en un escrito titulado “Sentimientos de la Nación”, cuyos postulados principales fueron, en el aspecto económico, aumentar el salario del pobre, suprimir la infinidad de tributos e imposiciones.

“Sentimientos de la Nación”, es un documento que nos muestra como Morelos comprendió los problemas nacionales, se dio cuenta de la significación de la independencia y de la forma de organizar a la sociedad y el país.²³

Las tendencias del pensamiento de Morelos sobre la igualdad, se manifestaron también en una serie de medidas y decretos expedido por él, en los cuales indicaba que todos deberían trabajar para comer el pan con el sudor de su rostro. Consideró enemigos de la Nación y adictos al partido de la tiranía a todos los ricos, nobles y empleados de primer orden, sean criollos o gachupines. Ordenó también despojar de sus bienes a los acomodados y repartirlos entre los pobres.²⁴

Ambas personalidades, sin duda, lucharon por su pueblo pero sobretudo porque la tierra fuera del pueblo y para pueblo, anhelos que se vieron ya consagrados con el paso del tiempo y en los siguientes ordenamientos jurídicos.

²² De la Torre Villar, Ernesto et al., *Historia documental de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Historicas, 1964, t. II, p. 9.

²³ Treviño, Héctor Jaime et al., *op cit.*, nota 4, p. 97.

²⁴ *Idem.*

1.3.2 CONSTITUCIÓN DE CADIZ

La Constitución de Cádiz, fue promulgada por las Cortes Generales de España el 19 de marzo de 1812, festividad de San José, conocida por eso como “La Pepa”, es la primera Constitución propiamente española. Oficialmente estuvo en vigor sólo dos años, desde su promulgación hasta su derogación en Valencia, el 4 de mayo de 1814, tras el regreso a España de Fernando VII, posteriormente se volvió a aplicar durante el Trienio Liberal 1820-1823, así como durante un breve período en 1836-1837, bajo el gobierno progresista que preparaba la Constitución de 1837. La importancia histórica de la misma es grande, al tratarse de la primera Constitución promulgada en España, que además de ser una de las más liberales de su tiempo, sirvió de modelo a las primeras leyes fundamentales del México que se transformaba en nación independiente.²⁵

En nuestro país, sirvió de base para la Constitución de Apatzingán, promulgada el 22 de octubre de 1814. Esta Constitución combinó las tendencias constitucionales españolas y la afrancesada tales como la soberanía nacional y la separación de poderes. La Constitución no incorporó una tabla de derechos y libertades, pero sí recogió algunos derechos dispersos en su articulado, como el derecho de propiedad.

La importancia de este ordenamiento jurídico reside en el hecho de haber servido de base para la Constitución de Apatzingan, ya que incorporó a éste el derecho de propiedad que con el tiempo se irá perfeccionando hasta formar parte de nuestra vigente Carta Magna la propiedad de la tierra y las aguas nacionales.

²⁵ “Constitución española de 1812”, página web, Disponible en línea en: http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_espa%C3%B1ola_de_1812, consultado el 23 de abril de 2013.

1.3.3 CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN

La Constitución de Apatzingán, llamado originalmente Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, fue promulgado el 22 de octubre de 1814, por el Congreso de Chilpancingo reunido en la ciudad de Apatzingán, fue un conjunto de Leyes generales de carácter democrático que por la situación bélica del país no se llevo a la práctica ya que casi un año después de que la promulgaran Morelos fue capturado y fusilado tomando las tropas realistas el control del país temporalmente, pero al final no pudieron impedir que la América Mexicana consumara su independencia, primero bajo el nombre de Imperio Mexicano para finalmente convertirse en los Estados Unidos Mexicanos.²⁶

Se componía de 242 artículos, distribuidos en dos apartados o títulos, denominado el primero: Principios o Elementos Constitucionales y el segundo: Formas de Gobierno, y en 28 capítulos de los cuales seis se agrupan en el primer apartado y los 22 restantes en el segundo.²⁷

La Constitución de Apatzingán, proclama la Independencia de México, se basó principalmente en la Constitución de Cádiz pero de manera un tanto modificada pues rechaza la monarquía y establece la república. Constituye el principio de la soberanía popular, organiza un gobierno republicano en tres poderes donde el Poder Ejecutivo se componía de 3 personas que tenían igualdad de autoridad y responsabilidades; se alternaban cada cuatro meses y su autoridad más directa, además de la naturaleza ejecutiva y administrativa, era garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos: la libertad, la propiedad, la igualdad y la seguridad.

²⁶ Treviño, Héctor Jaime et al., *op cit.*, nota 4, p. 98.

²⁷ De la Torre Villar, Ernesto, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1964, p. 55.

Entre lo más sobresaliente, se abroga el impuesto per cápita de los indios, proclama los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, en igualdad ante la ley, todos estos, conceptos característicos del liberalismo burgués europeo.

En los antecedentes de la Constitución de Apatzingán, podemos destacar que señala que la Soberanía, por su naturaleza es imprescriptible, inajenable e imprescriptible. En relación a la propiedad, señala que todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravengan a la Ley, señala además, como antecedente directo de la indemnización contenida en nuestra actual Carta Magna, que ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación. En relación a las contribuciones, señala que estas no son extorciones de la sociedad, sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa. Señala además como atribución del supremo congreso, arreglar los gastos del gobierno, establecer contribuciones o impuestos, y el modo de recaudarlos.²⁸

En este ordenamiento jurídico, aunque el mismo incorporó a su cuerpo el derecho de propiedad incluyendo en este la propiedad de la tierra y de las aguas, los dueños podían disponer de las aguas a su arbitrio sin ninguna restricción, es decir, imperaba el derecho individual sobre el social de la propiedad y por ello no se podía regular la explotación, el uso o el aprovechamiento de las aguas por el Estado.

²⁸ Cámara de Diputados, “*Constitución de Apatzingán 1814*”, página web, Disponible en línea en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf; consultado el 28 de abril de 2013.

1.3.4 CONSTITUCIÓN DE 1824

En relación a esta Constitución, no podemos decir mucho, ya que la misma no reguló o hizo referencia alguna en ninguna de sus partes a la propiedad de las tierras como en la Constitución de Apatzingán antes estudiada, podríamos suponer que fue al no haber incluido derechos fundamentales en este ordenamiento.

Abel Hernández M. indica que las discusiones del constituyente de 1824 no excluyeron el grave problema que representaba la mala distribución de la propiedad agraria; señala que su actividad se enfocó a la integración y consolidación de la organización política de la nación e indica que lo esencial en este código fundamental es la institución de las formas republicanas, democráticas y federales de gobierno²⁹.

En ausencia de lineamientos político-constitucionales en materia agraria, los primeros gobiernos independientes, expidieron una serie de decretos, órdenes y acuerdos tendientes a promover la colonización de los baldíos que no produjeron buenos resultados, habida cuenta de su escasa o nula aplicación.

Al analizar esta Constitución, podemos encontrar que el presidente dentro de sus atribuciones tiene la de cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes. Además, tenemos que dentro de las restricciones de las facultades del presidente, contenía la de que el presidente no podría ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso hubiere sido necesario, no lo hubiere podido hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo del gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos

²⁹ Hernández M., Abel, *“El Artículo 27 Constitucional, Fuente de Planeación Nacional y Programa Social sobre Distribución de la Tierra”*, página web, Disponible en línea en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/477/28.pdf>, consultado el 10 de junio de 2013.

elegidos por ella y por el gobierno. Razón por la cual en este extracto encontramos antecedentes de la figura de la indemnización que hoy forma parte del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.³⁰

El constituyente de este ordenamiento jurídico estaba tan enfocado en otras cuestiones que olvidaron incluir en la misma los derechos fundamentales, mismos en los que sin duda debió incluirse el derecho de propiedad. Personalmente, considero que con este ordenamiento jurídico se dieron dos pasos atrás ya que la pasada Constitución de Apatzingán ya iba un paso atrás al aún no considerar la propiedad de la tierra y de las aguas como un derecho social.

1.4 CONSTITUCIÓN DE 1857

Esta Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, fue una constitución de ideología liberal, redactada por el Congreso Constituyente, durante la presidencia de Ignacio Comonfort. Fue jurada el 5 de febrero de 1857.

De conformidad con el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, se convocó a un Congreso extraordinario Constituyente que inicio sus tareas en la Ciudad de México el día 17 de febrero de 1856, tareas que no fueron concluidas hasta el 5 de febrero de 1857, al terminarse la nueva Carta Magna, vigente durante 60 años.

En el seno de ese congreso, se abordó el problema social relativo a la tenencia de la tierra, que fue planteado por Ponciano Arriaga, Vallarta, Olvera y

³⁰ Cámara de Diputados, “*Constitución de 1824*”, página web, Disponible en línea en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf. consultado el 12 de marzo de 2013.

Castillo Velasco. El primero describió la realidad de millones de mexicanos debido a las enormes propiedades que estaban en poder de unos cuantos poseedores sosteniendo con razón que la Constitución debiera ser la Ley de la Tierra.

Seguramente el Constituyente del 56, pretendía estudiar a fondo el problema social para instituir un nuevo orden jurídico que lo resolviera debido a los criterios *jusnaturalistas* y de liberalismo económico que privaban en la época, siendo interesante señalar que Vallarta, después de leer un discurso en el que describió la deplorable situación que prevalecía, expuso que el constituyente nada podía hacer para remediarla por el principio de “dejad hacer, dejad pasar”. Por esta situación se califica a esta constitución como liberal individualista.

Esta Constitución, contenía 8 títulos y 128 artículos, implantaba de nuevo el federalismo y la república representativa, la cual constaba de veinticinco estados, un territorio y el distrito federal.

Entre otras cosas, reivindicó un capítulo dedicado a las garantías individuales, y un procedimiento judicial para proteger esos derechos conocido como amparo, reafirmó la abolición de la esclavitud e incluyó artículos contrarios a los intereses de la Iglesia Católica.

La Constitución de 1857, consagró la garantía de los derechos humanos al reconocer la existencia de ciertos derechos naturales, mismos que la Constitución hace suyos, asimismo, exige a las autoridades el deber de respetar los derechos que otorga, lo cual dará lugar a la fórmula adoptada por la Constitución de 1917.

Esta constitución, amplía la protección y regulación de las garantías y derechos al reconocer entre otros, el derecho de propiedad y expropiación solamente por causa de expropiación pública y previa indemnización, y limitación al derecho de propiedad de las corporaciones civiles o eclesiásticas.

Además, establece como obligación de todos los mexicanos el contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio de manera proporcional y equitativa en la forma que dispongan las Leyes.³¹

De este ordenamiento jurídico, podemos concluir que si bien es cierto se volvieron a reivindicar las garantías individuales y se reconocieron los derechos naturales del ser humano, también lo es que la misma tampoco logró consagrarse ya que la misma establecía que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento y otorgaba todo tipo de protección al propietario, por lo que éste podía disponer de sus tierras y aguas conforme a su voluntad y no cabía la protección de los recursos naturales.

1.5 EPOCA DE REFORMA EN MÉXICO

Abel Hernández M., señala que la triste realidad socioeconómica que se vivió en nuestro país después de la Independencia con motivo de la concentración territorial que dio origen al latifundio eclesiástico, fue motivo de preocupación, por lo que se implementaron importantes proyectos de afectación de los bienes de la Iglesia, integrando en la conciencia nacional el pensamiento que dio origen a las Leyes de Reforma.³²

Lorenzo Zavala, “el profeta de liberación”, sostuvo que el progreso del país dependía del fomento de la agricultura y advirtió que se estaba gestando una revolución diferente como consecuencia de la mala distribución de las tierras sosteniendo que el desarrollo de toda nación tiene como fundamento a una población agraria capaz de cultivar sus propias tierras.

³¹ Cámara de Diputados, “*Constitución de 1857*”, página web, Disponible en línea en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> consultado el 09 de marzo de 2013.

³² Hernández, M., Abel, op. cit., nota 29.

Sin duda alguna, las ideas de este señor, por su modernidad y profundo contenido social, hubieran sido apoyadas por un revolucionario en el Congreso Constituyente de 1917.

No menos importante, es el pensamiento social y progresista del doctor José María Luis Mora, liberal radical que demostró la licitud y la conveniencia social de la ocupación de los bienes del clero.

Valentín Gómez Farías, expidió el 11 de marzo de 1847, una Ley que aprobaba la ocupación de bienes eclesiásticos para los gastos de la guerra pero el clero se defendió.

Las Leyes de Reforma quebrantaron el poder eclesiástico que desde la colonia tenía supremacía sobre el gobierno civil. Con el propósito de acabar con la concentración de tierra en manos de la Iglesia, con fecha 25 de junio de 1856, el gobierno de Ignacio Comonfort expidió la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas; la idea de desamortizar la propiedad eclesiástica y comunal se elevó a norma constitucional formando parte del Artículo 27 de la Constitución de 1857.³³

Esta Ley, anteriormente indicada no produjo el movimiento y libre circulación de la propiedad en beneficio de la nación dado que fueron adquiridas por testaferros constituyendo una nueva casta de latifundistas que al ser consideradas como corporaciones civiles los entes jurídicos colectivos, perdieron su patrimonio.³⁴

El clero se negó a sujetarse a la Ley de Desamortización, negándose a firmar las escrituras de adjudicación correspondientes y entrando en un conflicto bélico con el gobierno, que en la historia se conoce como la guerra de

³³ Idem.

³⁴ Idem.

tres años, viéndose obligado a expedir la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, en cuyos términos entraron al dominio de la nación.³⁵

Es preciso indicar que era de vital importancia destacar este tema ya que su importancia reside en que si bien es cierto la propiedad de la tierra ya era reconocida e incorporada en los ordenamientos jurídicos, también lo es que la misma aun estaba en gran parte en manos del poder eclesiástico así que al pasar completamente al dominio de la nación podemos hablar de la culminación de un largo proceso.

³⁵ Idem.

CAPÍTULO 2

BASES CONSTITUCIONALES PARA LA EXPLOTACIÓN, EL USO O APROVECHAMIENTO DEL AGUA EN MÉXICO

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

Esta Constitución, es la Carta Magna que rige actualmente en nuestro país, es el marco político y legal para la organización y relación del gobierno federal con los estados, los ciudadanos y todas las personas que viven o visitan el país, es considerada una aportación de la tradición jurídica mexicana al constitucionalismo universal, dado que fue la primera constitución de la historia en incluir los derechos sociales, dos años antes que la Constitución de Weimar de 1919. Fue promulgada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1 de mayo del mismo año. Actualmente, aunque la Constitución es formalmente la misma, su contenido ha sido reformado muchas veces y es muy diferente a la original de 1917.

Entre los cambios respecto de la Constitución de 1857, se encuentran la eliminación de la reelección del presidente de la república y el cargo de vicepresidente. Cuenta con 136 artículos y 19 artículos transitorios.

A partir de la Constitución de 1857, fue preciso que pasara más de medio siglo para que en el año de 1910, se expresara el profundo malestar que se sentía en toda la república debido al régimen dictatorial prolongado durante treinta y seis años, convocando al pueblo de nuestro país para tomar las armas y arrojar del poder a los usurpadores. Se denunciaba el despojo de que habían sido objeto numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, con la aplicación de la injusta ley de terrenos baldíos, señalando la necesidad de

restituir sus tierras a los antiguos propietarios. Fue así, como los trabajadores del campo, indígenas, peones, acasillados, muchos propietarios y humildes trabajadores agrícolas juntaron sus fuerzas en el empeño por reconquistar la tierra.

Abel Hernández, relata que en el estado de Morelos, Emiliano Zapata, convencido de que Francisco I. Madero no cumpliría con las exigencias de los campesinos, expidió el 26 de noviembre de 1911 el Plan de Ayala, en el que en su artículo 6º se hacía constar:³⁶

[...]Que los terrenos, montes, y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la Justicia Venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano la mencionada posesión; y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución[...]

Esta restitución de tierras comunales fue el propósito fundamental del decreto de 6 de enero de 1915 expedido por Venustiano Carranza que declaraba nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 que fue el ordenamiento legal que estableció la obligación de las comunidades de dividir los terrenos donde estaban asentadas, en fracciones, para asignarlas individualmente a los indígenas.

Esta ley, con posterioridad fue considerada en el artículo 27 de la Constitución de 1917, en que se expresó que después de siete años de lucha revolucionaria, nuestro país daba un nuevo giro económico y social con

³⁶ Hernández M., Abel, *“El Artículo 27 Constitucional, Fuente de Planeación Nacional y Programa Social sobre Distribución de la Tierra”*, página web, Disponible en línea en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/477/28.pdf>, consultado el 10 de junio de 2013.

importantes y trascendentes garantías sociales entre las que destacan las normas constitucionales de la reforma agraria, tuvo su expresión concreta en las diversas disposiciones del artículo 27 de la Carta Magna de 1917 en el que se establece que pertenecen a la nación las tierras, las aguas y los recursos naturales comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, ya sea debajo o encima de la tierra, además regula el manejo de las tierras y recursos de la Nación.

El sistema de propiedad establecido en la Constitución Política de 1917, descansa en la premisa de que la propiedad de las tierras y las aguas pertenece originariamente a la Nación, que tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, pero conservando el dominio de las mismas, así como el de revertir dicho dominio a través de la expropiación.

El propósito fundamental del constituyente fue que en nuestra legislación quedara establecido como un principio básico, solido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad representada por el Estado, mismo que regulará su repartición, su uso y su conservación.

2.1.1 ARTÍCULO 27

Manuel M. Moreno, señala que en nuestro país la Constitución política de 1824, la de 1857 y la actual de 1917, fueron fruto de revoluciones populares; en cada caso, los textos constitucionales respectivos recogieron los anhelos revolucionarios y las demandas democráticas del pueblo.

Las reformas sociales que en 1917 se introdujeron al cuerpo de la Constitución no invalidaron, sino robustecieron, un espíritu democrático y republicano. Abraham Lincoln, definía a la democracia como el gobierno del

pueblo, por el pueblo y para el pueblo. En el Artículo 27, se plasma el proceso histórico de las demandas revolucionarias del pueblo mexicano.

El disgusto creado por las injustas desigualdades provenientes de los discriminatorios sistemas de tenencia y aprovechamiento de la tierra, la concentración de la riqueza territorial en manos de unos cuantos y la decadente situación de la población campesina, fueron causas determinantes de que al grito tierra y libertad se levantara el año de 1910 el pueblo mexicano en contra de la dictadura que los oprimía.

Al triunfo de la revolución, se imponía la necesidad de introducir reformas de alcance democrático y renovador al régimen de propiedad. Había que acabar a toda costa con la desigualdad y la injusticia de los latifundios, había que reparar los desmanes cometidos en contra de los pueblos y comunidades indígenas durante cuatrocientos años de opresión y había que asegurar la supremacía de los intereses de la colectividad anteponiéndolos a los intereses de los particulares.

A tal fin debía reservarse a la nación el derecho original y primordial sobre todas las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y reconocer como potestad de la propia nación el derecho de imponer a la propiedad privada todas las modalidades que el régimen público requiera.

Estos objetivos fueron plasmados en el Artículo 27 de la Constitución. El Congreso Constituyente de Querétaro recogió las aspiraciones reivindicatorias del pueblo en materia agraria. Los derechos que se refieren a la propiedad y disfrute de las tierras, son la base que da fuerza positiva y trascendencia a una organización social que aspire a cimentarse sobre la base de los principios democráticos.

Jacob Harrington, historiador y utopista inglés del siglo XVII, decía que las revoluciones reconocen como causa primaria, la desigualdad en el goce de la propiedad y en el régimen de la tenencia de la tierra. Afirmaba que las

formas de gobierno están vinculadas con el modo de distribución de la propiedad y en particular con el sistema de apropiación y disfrute de las tierras. Si la tierra es detentada por el mayor número de los que constituyen el pueblo, a título de propietarios, la forma de gobierno es democrática y popular.

En México, la lucha revolucionaria se encauzó hacia el reparto de la tierra, quitándola de manos de los pocos que la poseían, para entregarla a los muchos que carecían de ella.

El concepto de propiedad regulado en los ordenamientos constitucionales de 1814, 1824 y 1857, responde plenamente a la concepción del individualismo que en tales etapas prevaleció, es decir, se aceptaba plenamente la teoría romana de la propiedad. En el derecho romano, se consideró a la propiedad como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar, disfrutar y disponer de una cosa otorgando los atributos del *Jus utendi*, *Jus fruendi* y *Jus abutendi*, es decir, facultad de usar la cosa, facultad del propietario de hacer suyos los frutos y facultad de gravar la propiedad y disponer de ella.

El constituyente de 1917, modificó el concepto de derecho de propiedad que hasta entonces imperó. El nuevo concepto de derecho real de propiedad respondió a las exigencias de los principios de justicia social que campearon en las sesiones previas a la formación definitiva del Artículo 27, el cual no tomaba ya como punto de partida al individuo para regular el derecho de propiedad, sino que éste debería llevar un beneficio a la sociedad en general y no sólo al individuo en particular, esto es, se abandonaba la idea de que tal derecho fuera absoluto, y en consecuencia se le despojaba del atributo expresado por los romanos de *Jus abutendi*, es decir, de la facultad de disponer de la propiedad.

Para llegar al texto que el constituyente aprobó y puso en vigor, el proyecto del Artículo 27 debió ser objeto de profundas consideraciones y cuidadosos estudios, estableciendo la función social de la propiedad en razón de una norma de rango constitucional y de dar así solución definitiva al

problema fundamental de nuestro país con apego a los ideales de la democracia y de la justicia social.

Con los antecedentes jurídicos y sociales como punto de apoyo y captando las diversas corrientes de opinión que movían al país en torno al eterno problema de la tierra, de todas las luchas libradas por nuestro país a través de su historia, los constituyentes dieron lugar al artículo que cristaliza los anhelos democráticos del pueblo mexicano, el Artículo 27 de la constitución de 1917 recoge los postulados que afirman el dominio directo y pleno de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites territoriales, atribuye a la nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, proclama el derecho de la nación a regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación y pugna por la equitativa distribución de la riqueza publica, conforme a los predicados de la democracia y de la justicia social.

Ernesto de la Torre Villar, considera que el Artículo 27 de la Constitución de 1917 fue tal vez uno de los más importantes de la nueva Ley fundamental, que, reviviendo conceptos jurídicos de la España colonial, definía la propiedad y quien podía ser dueño de ella.³⁷

El Artículo 27, comprende en normas constitucionales los principios básicos del socialismo agrario mexicano, fija las bases para la apropiación, el aprovechamiento y la equitativa distribución de los bienes territoriales que integran el patrimonio de la nación, abre cauces legales que facilitan la participación de las mayorías en el uso y disfrute de la riqueza nacional y, con base en un firme criterio jurídico y filosófico, de hondo contenido revolucionario y democrático. Por ello, se puede afirmar con profunda convicción que el Artículo 27 es base de sustentación del régimen democrático del pueblo mexicano.

³⁷ De la Torre Villar, Ernesto et al., op cit., nota 22, p. 581.

2.1.1.1 EL ARTÍCULO 27 Y SUS REFORMAS EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES

El Artículo 27 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, misma que al día de hoy nos rige, ha sido reformado hasta el día de hoy 18 veces desde su publicación, siendo la última con fecha del 11 de Junio de 2013 dado que el artículo 135 de la Constitución permite reformar y adicionar el contenido de la misma. De igual manera, es de gran importancia mencionar que esta última reforma al Artículo 27 constitucional es también la última que se ha hecho actualmente a nuestra Carta Magna.³⁸

El día seis de diciembre de 1916 la comisión de reformas a la constitución presentó el dictamen relativo al artículo 27, el cual fue aprobado después de ser debatido los días 29, 30 y 31 de enero de 1917. Entre los puntos más importantes relativos a las aguas nacionales en el texto original encontramos:

[...] La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada [...]³⁹

Mediante dicho artículo se confirmaba la propiedad originaria de las aguas y tierras a favor de la nación como consecuencia de la soberanía del estado mexicano sobre los mismos, el cual a su vez puede transmitir el dominio a los particulares y de tal manera se constituye la propiedad privada.

³⁸ Cámara de Diputados, “*Reformas Constitucionales por Artículo*”, página web, Disponible en línea en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm, consultado el 08 de julio de 2013.

³⁹ Artículo 27, *Instituto Nacional de Salud Pública*, disponible en http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/27.pdf, consultado el 31 de julio de 2013.

La obtención de las tierras y aguas como objetivo buscado por muchos de los partícipes de la revolución junto con las pretensiones recogidas fueron materializadas dentro del artículo 27 constitucional.

Por otro lado, es importante recalcar que ya desde el constituyente original se considera la importancia de conferir el grado de utilidad pública al agua, cuando la misma sea necesaria para la explotación de dos o más propiedades particulares, tal como se expresa a continuación:

[...] Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o las que no tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que les dote de ellas, tomándose de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública [...]⁴⁰

Por otro lado, el texto original ha establecido el principio rector de transmitir el uso de las aguas nacionales mediante la figura de las concesiones conforme al siguiente enunciado:

[...] La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

1.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que refiere a aquellos, bajo pena, en

⁴⁰ Idem.

caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo [...]⁴¹

De las dieciocho reformas que ha sufrido este artículo, solamente una ha tenido por objeto las aguas nacionales. Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1961 y mediante la misma se declaraba como propiedad de la nación las aguas marinas interiores y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores.⁴²

2.1.2 ARTÍCULO 27 VIGENTE

El Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su primer párrafo establece que las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional son originalmente propiedad de la nación, además, establece que el Estado tiene la facultad de transmitir el dominio sobre este bien público a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

En su párrafo tercero, señala el derecho del Estado para imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público por lo que en nuestra Constitución quedó explícita la función social de la propiedad privada de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Una conclusión inmediata, es la obligación y el derecho que el Estado tiene de legislar y regular sobre el empleo y protección de dichos recursos. De

⁴¹ Idem.

⁴² LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, “*Constitución del pueblo mexicano*”, Porrúa, Miguel Ángel, (comp), México, Porrúa, 2010, pags. 111-114.

este Artículo se desprende la Ley de Aguas Nacionales que regula todo lo relativo en materia de aguas nacionales.

Otras ideas del párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional están ligadas a las anteriores, por ejemplo, la disposición en virtud de la cual la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, en beneficio social, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

En términos actuales, este párrafo se traduce en el derecho de la Nación para asegurar la conservación de los recursos naturales y consagra la función social de la propiedad privada pues queda claro que los atributos propios del dominio pueden ser limitados por razones de interés público. La importancia ambiental de este principio es evidente, pues de él depende la potestad del Estado para exigir la limitación de ciertos atributos de la propiedad privada.

El tercer principio, que también es parte del ya mencionado párrafo tercero, se refiere a la conservación de los recursos naturales y establece que con ese objeto se dictarán las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Es evidente que las ideas del párrafo tercero de este Artículo sobre la distribución equitativa de los recursos naturales y su conservación están vinculadas entre sí, pues con frecuencia, la inequidad en la distribución acarrea el deterioro o la sobreexplotación de dichos recursos.

Por otra parte, la idea de conservación de los recursos, no se opone al aprovechamiento de dichos recursos, pues lo que se consagra en la Constitución es el derecho de la Nación de regular dicho aprovechamiento en beneficio social.

En estas ideas queda también implícita que, en nuestra Nación, los recursos naturales deben ser utilizados racionalmente, esto es, de tal modo que se permita su conservación, lo que puede deducirse del mismo párrafo tercero que impone al Estado el deber de adoptar las medidas necesarias para evitar la destrucción de los recursos naturales.

El párrafo quinto del mismo artículo establece:

[...] Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará

de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados [...]

El párrafo sexto del Artículo 27, especifica que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos antes citados sólo podrán realizarse a cabo mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

2.1.2.1 EL DERECHO DEL MAR EN EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

En virtud de como lo señalamos con antelación, el párrafo quinto del Artículo 27 de nuestra vigente Carta Magna, establece que son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional, por lo que es importante analizar esta parte del Artículo y estudiar lo que el Derecho Internacional Público establece.

Para comenzar, es importante definir lo que se entiende por Derecho del mar, por lo cual, Raúl Cervantes Ahumada, afirma que el derecho marítimo en particular, es un conjunto coordinado de construcciones, ideales o instituciones jurídicas, emanadas de un poder público efectivo y destinadas a realizarse o actualizarse en la vida humana de relación social en el teatro del mar o en relación con los espacios marítimos.⁴³

En pocas palabras, podríamos decir que el derecho va a ser marítimo cuando tenga relación con el mar o con los espacios marítimos. Además, Cervantes Ahumada, señala una serie de características que tiene desde su punto de vista el derecho marítimo y entre las cuales se encuentran: 1.- Señala, que es una de las ramas especializadas más antiguas. 2.- Señala que es insensible a los cambios políticos, pero muy sensible a los cambios técnicos y

⁴³ Cervantes Ahumada, Raúl, “*Derecho Marítimo*”, México, D.F, Herrero, S.A.,1970, p.7.

por ende: 3.- Es un derecho vivo. 4.- Señala, que la mayoría de las normas aplicables a las relaciones comerciales interpersonales, son supletorias. 5.- Por último, señala que tiene tendencia a la unificación internacional de las instituciones de derecho marítimo, ya que por lo general el tráfico por mar es internacional. etc.⁴⁴

Ahora bien, después de haber estudiado la definición de derecho marítimo establecida por Cervantes Ahumada, es importante señalar que el Derecho del mar, es una rama del Derecho internacional regida principalmente por la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar, misma que es considerada uno de los tratados multilaterales más importantes de la historia dado que con la misma cada Estado dentro de los límites establecidos en la misma ejerce su soberanía y con ello se evitan controversias, disputas y demás las cuales pudieran existir, además, la convención es calificada como la Constitución de los océanos, en virtud de que regula aspectos importantes del derecho de las naciones sobre sus aguas y establece el marco fundamental para todos los aspectos de soberanía, jurisdicción, utilización, derechos y obligaciones de las naciones en relación con los océanos, evitando así que existan controversias.

En 1970, la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar estableció:

[...] el establecimiento de un régimen equitativo, incluido un mecanismo internacional para la zona y los recursos de los fondos marinos y oceánicos, y su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional, de la definición precisa de la zona y una amplia gama de cuestiones conexas, en especial las relacionadas con los regímenes de la alta mar, la plataforma continental y la zona contigua, de la pesca y conservación de los recursos vivos, de la protección del medio marino y de la investigación científica [...]⁴⁵

⁴⁴ *Ibidem*, p. 8.

⁴⁵ Gómez Robledo Verduco, Alonso, "*Derecho del mar*", México, D.F, Mc.Graw-Hill-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, colección Panorama del Derecho Mexicano, p. 2.

La importancia de esta convención para nuestro país, fue muy importante ya que contamos con litorales, plataforma continental y zona económica exclusiva.

En lo que respecta a nuestro país, podemos citar que el mismo firmó esta Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del mar el 10 de diciembre de 1982, siendo aprobada por el senado el 29 de diciembre del mismo año y ratificada el 18 de marzo de 1983 por el secretario general de las naciones unidas y promulgada para sus efectos en nuestro territorio el 18 de mayo de 1983.⁴⁶

Es importante resaltar, que la convención de 1982, firmada por nuestro país, en el caso del nuevo derecho del mar y a diferencia de la III conferencia mencionada con antelación, incluyó nuevas zonas de jurisdicción nacional como lo es la zona económica exclusiva y las aguas archipelágicas, además, incluyó nuevas definiciones de conceptos ya existentes como el de la plataforma continental, mar territorial y el paso del tránsito por los estrechos, así como el nuevo concepto del área internacional de fondos marinos en tanto patrimonio común de la humanidad. En resumen, podríamos decir que nuestro país firmó la convención de 1982, misma a la cual podríamos referirnos como novedosa por las nuevas reglas que se incorporaron a esta y por incluirse a la misma el nuevo derecho consuetudinario formado por la práctica estatal y por ser un factor fundamental de aceleración en el desarrollo de la práctica de los estados.

La Convención del Derecho del Mar, actualmente consta de un total de 439 Artículos y cubre los siguientes temas de Derecho del mar entre otros: límites de las zonas marítimas; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, procedimientos para la solución de controversias, etc.

⁴⁶ Ibidem, p. 3.

Por lo que se refiere al mar territorial, la nueva Convención de 1982 lo define como una franja de mar adyacente a las costas del estado ribereño, con la diferencia que ahora se hace alusión al caso del estado archipelágico. En su mar territorial, el estado ribereño ejerce plena soberanía bajo condición de permitir el paso de buques extranjeros llamándole así derecho de paso inocente. La soberanía del estado ribereño se extiende, más allá de su territorio y de sus aguas interiores y en el caso del estado archipelágico, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial. En cuanto a la anchura del mar territorial, anteriormente existía la regla de las tres millas náuticas, pero actualmente el derecho internacional consuetudinario establece que todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas, las cuales se tomaran en cuenta a partir de líneas de base determinadas de conformidad con la misma Convención. La misma convención, prevé el caso en el que resultara que las costas de dos Estados son adyacentes o se encuentran situadas frente a frente, para lo cual establece que ninguno de dichos Estados tendrá derecho, excepto cuando ambos lleguen a un acuerdo que consista en extender su mar territorial más allá de una línea media cuyos puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las cuales se mida la anchura del mar territorial de cada uno de dichos Estados. La convención, además prevé que si existieran derechos históricos u otras circunstancias que impidieran lo anterior, señala que en dado caso será necesario delimitar el mar territorial de ambos Estados en otra forma.⁴⁷

En relación a la zona contigua, de acuerdo con el Artículo 33 de la nueva Convención, la zona contigua no puede extenderse más allá de 24 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, esto con el objeto que cada Estado ribereño pueda tomar las medidas de fiscalización necesarias para prevenir las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 18-22.

Respecto a México, a partir del decreto de 1969 que generó la fracción II del Artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales, y por la cual el mar territorial mexicano se extendió hasta una distancia de 12 millas marinas, la anchura de nuestra zona contigua coincidió con la extensión de nuestro mar territorial.

La Ley Federal del Mar, de 1986, estipula que la zona contigua de México, se extiende a 24 millas marinas, contadas desde las líneas de base a partir de las cuales, se mide la anchura del mar territorial.⁴⁸

La zona económica exclusiva, es el área que se encuentra más allá del mar territorial adyacente a éste, sujeta al régimen jurídico establecido en la Convención. En ella, el Estado va a ejercer su jurisdicción y sus derechos de soberanía con fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar. Asimismo, se podrán ejercer los derechos para llevar a cabo actividades destinadas a la exploración y explotación económica de la zona; El establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; La investigación científica marina; la protección y preservación del medio marino y otros derechos y deberes previstos en la misma Convención. La zona económica exclusiva, no puede extenderse más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.⁴⁹

En virtud de lo anterior, podemos señalar que nuestro Estado podrá ejercer su soberanía en las aguas comprendidas dentro de los límites marcados por el derecho internacional. Aguas que el Estado a través de la Administración Pública podrá concesionar a los particulares para que las

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 25 y 26.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 27-43.

exploten, usen o aprovechen de acuerdo a los ordenamientos jurídicos aplicables.

2.1.3 ARTÍCULO 25

En virtud de que el presente trabajo de investigación tiene por objeto el análisis constitucional de la cuota de garantía de no caducidad de aguas nacionales, es importante recalcar que como la misma es una medida tendiente a la sustentabilidad con base en el Artículo 25 de nuestra vigente Carta Magna, es preciso proceder a su análisis señalando que dicho Artículo en su párrafo primero establece:

[...] Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo [...]

De lo anteriormente señalado, queda claro que nuestro país apuesta por un desarrollo nacional sustentable, por tanto, a continuación se explica el concepto de sustentabilidad para posteriormente en el siguiente tema explicar el desarrollo sustentable.

2.1.3.1 CONCEPTO DE SUSTENTABILIDAD

Anteriormente, vimos en los párrafos que nos anteceden que la base constitucional de la sustentabilidad queda establecida en el Artículo 25 de nuestra constitución por lo que analizaremos en primera instancia el concepto

de la misma con la finalidad de poder así entender porque es un antecedente de justificación para establecer dicha cuota de garantía.

El término sustentabilidad, se refiere al equilibrio que existe entre una especie con los recursos naturales de su entorno. Básicamente, la sustentabilidad, lo que busca es tratar de satisfacer las necesidades de la población con los recursos naturales actuales pero sin que estos en ningún momento vayan a poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, en este sentido, nuestro estado debe optar por realizar programas que garanticen dicho fin.

Como ejemplo acerca de este equilibrio, podemos citar el del agua con la que contamos en nuestro país y el de nuestra población. El agua, como lo señalaré más adelante, es un recurso natural el cual podemos explotar, usar o aprovechar a través de concesiones o asignaciones que nos otorguen tal derecho y claro, con sus respectivas limitaciones y siempre buscando no poner en riesgo su disponibilidad, por lo cual el estado a través de sus instituciones va a crear conciencia entre la población para que jamás se comprometa la disponibilidad de este recurso.

En este mismo contexto, el Programa Hídrico Nacional 2007-2012 estableció que nuestro país desempeña un papel fundamental, al ser el punto de origen de las políticas, estrategias y acciones emprendidas. En el mismo, se planteó que para lograr la sustentabilidad es necesario que los usuarios cuenten con el agua que requieren y que la usen de manera eficiente; que los ríos, lagos y lagunas recuperen sus volúmenes de agua y que ésta sea de buena calidad; que los acuíferos estén en equilibrio y la calidad de su agua sea adecuada; y que los daños asociados a la ocurrencia de fenómenos meteorológicos e hidrometeorológicos severos sean mínimos. Para garantizar lo anterior, es indispensable que estos programas se formulen para las diferentes cuencas en nuestro país y sean de cumplimiento obligatorio por ley. Dentro de las estrategias a seguir para lograr estos objetivos se plantea conocer los volúmenes de agua aprovechados por los usuarios y la

disponibilidad de aguas superficiales y subterráneas para en base a esto establecer la revisión, modificación y establecimiento de reglamentos, vedas y reservas de aguas nacionales, lo que contribuirá a darle sustentabilidad al recurso. El reto del uso sustentable del agua, obliga a buscar alternativas que se ajusten a los cambios que impone la escasez del recurso. Una de estas alternativas que propone este programa es el desarrollo de nuevos mecanismos económicos y normativos que permitan incrementar la eficiencia en la asignación y reasignación del recurso. Se pretende que los Bancos de Agua sean instrumentos que contribuyan a regular el mercado de derechos de agua en México, coadyuvando al uso eficiente del recurso y revirtiendo la sobreexplotación del mismo. Estas instancias gestionarán operaciones reguladas de transmisión de derechos, lo que evitará el acaparamiento del recurso y la generación de rentas económicas. La instalación y operación de los Bancos de Agua permitirá contar con una administración del agua moderna y acorde con las condiciones dinámicas que imperan en el mercado de derechos de agua.⁵⁰

En conclusión, podemos señalar que en nuestro país, la gestión sustentable del agua requiere la participación tanto de la sociedad como del Estado, así como del reconocimiento de los recursos naturales actuales y su adecuada representación en los espacios de toma de decisiones. Se necesita continuar avanzando en el desarrollo de esquemas que permitan la sustentabilidad de los ecosistemas proveedores de agua en el largo plazo, para asegurar el derecho tanto del ser humano como de la naturaleza de tener acceso al agua en cantidad y calidad. Y no solo del agua sino de todos los ecosistemas saludables ya que estos proporcionan bienes y servicios a los seres humanos y a otros organismos lo cual depende, en gran medida, de la utilización eficiente y responsable de los recursos naturales.

⁵⁰ Comisión Nacional del Agua, “Programa Nacional Hídrico 2007-2012”, página web, Disponible en línea en: http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/PNH_05-08.pdf, consultado el 30 de julio de 2013.

El Gobierno del expresidente Felipe Calderón Hinojosa, tuvo como objetivo central garantizar el Desarrollo Humano Sustentable, esperemos, sin duda, que este nuevo Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, tenga o visualice el mismo objetivo en el Programa Nacional Hídrico 2013-2018.

2.1.3.2 DESARROLLO SUSTENTABLE

El desarrollo sustentable, al igual que la sustentabilidad tiene su fundamento en el Artículo 25 de nuestra vigente Carta Magna al señalar que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para que este sea integral y sustentable.

Ahora bien, para definir su concepto podemos señalar que el mismo es el proceso por el cual se preserva, conserva y protege solo los recursos naturales para el beneficio de las generaciones presentes y futuras sin tomar en cuenta las necesidades económicas y sociales del ser humano.

Por su lado, la Ley de Aguas Nacionales entiende por:

[...] Desarrollo sustentable: en materia de recursos hídricos, es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter hídrico, económico, social y ambiental, que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se fundamenta en las medidas necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico, el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de agua de las generaciones futuras [...]

Sin duda, la Ley de Aguas Nacionales al igual que como lo expresamos en párrafos anteriores, se compromete a través del desarrollo sustentable a garantizar el citado recurso hídrico tanto a generaciones presentes como futuras.

Ahora bien, para poder explicar porque la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales es una medida tendiente a la sustentabilidad, tenemos que comenzar por señalar que en nuestro país existe una gran variedad de acuíferos de los cuales solamente podemos disponer del recurso hídrico en determinados metros cúbicos los cuales son otorgados por la Autoridad del Agua a través del título de concesión o del título de asignación, una vez que son otorgados los metros cúbicos autorizados por la Autoridad del agua es imposible que se otorguen más títulos, esto con la finalidad de proteger a los acuíferos pues los mismos pueden ser sobreexplotados, en este sentido, podemos señalar que el hecho de que un determinado número de usuarios de aguas nacionales este acaparando un recurso hídrico sin aprovecharlo, usarlo o explotarlo, no está cumpliendo con la finalidad de hacer un uso eficiente de tal recurso por lo que se les va a sancionar caducando de forma parcial o total sus derechos para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales. Por ello, la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales es una medida tendiente a la sustentabilidad, es decir, es una medida para que los usuarios de aguas nacionales realicen un uso eficiente de sus volúmenes de agua concesionados, sino realizan un uso eficiente del recurso la Autoridad del Agua les caduca de manera total o parcial sus volúmenes de agua excepto cuando deciden pagar la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales, que es una sanción por no utilizar sus volúmenes de aguas concesionados, es decir, acapararlo mientras otras personas físicas o morales no pueden obtener títulos ya sea de concesión o de asignación para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales y así impulsar el desarrollo nacional sustentable.

2.2 LEY DE AGUAS NACIONALES

La presente Ley, es reglamentaria del Artículo 27 de nuestra vigente Carta Magna en materia de aguas nacionales y tiene por objeto regular la explotación, el uso o el aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y

control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Dicha Ley establece que el agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental y que la responsabilidad de su preservación en cantidad y calidad recae tanto en el Estado como en la Sociedad. Reconoce, además, que es un asunto de seguridad nacional. Señala que la gestión de los recursos hídricos debe realizarse de manera integrada y por cuenca hidrológica, y que los servicios ambientales que proporciona el agua deben cuantificarse y pagarse. Además de los usos agrícola, industrial y público del agua, reconoce el uso ambiental, es decir, reconoce que la naturaleza es un usuario más del agua.

En el ámbito de las cuencas y regiones hidrológicas e hidrológico-administrativas, establece la creación de los Organismos de Cuenca y los Consejos de Cuenca. Los primeros son organismos de índole gubernamental descritas como unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo, adscritos a la Comisión Nacional del Agua, a través de los cuales se lleva a cabo la gestión integrada de los recursos hídricos. Los Organismos de Cuenca deben apoyarse en los Consejos de Cuenca. Éstos últimos son órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre la Comisión Nacional del Agua, incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica.

2.3 LEY FEDERAL DE DERECHOS

Esta Ley Federal de Derechos, establece los derechos que hay que pagar por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, estableciendo el monto, forma, lugar y época de pago.

Tratándose de aguas, el Artículo 222 establece:

Están obligadas al pago del derecho sobre agua, las personas físicas y las morales que usen, exploten o aprovechen aguas nacionales, bien sea de hecho o al amparo de títulos de asignación, concesión, autorización o permiso, otorgados por el Gobierno Federal, de acuerdo con la zona de disponibilidad de agua en que se efectúe su extracción de conformidad a la división territorial contenida en el artículo 231 de esta Ley.

En virtud de lo señalado en el artículo del párrafo anterior, el Artículo 231 de la misma Ley, señala las zonas de disponibilidad de conformidad a la división territorial estableciendo en total 9 zonas de las cuales el Estado de Guanajuato, Gto., va a corresponder a la zona 6.

Ahora bien, una vez establecido que de acuerdo al Artículo 231 de esta Ley, el Estado de Guanajuato, Gto., se encuentra en la zona 6, nos podemos remitir a lo que señala el Artículo 223 de la misma Ley para ver cuanto se pagará por cada metro cúbico:

Artículo 223.- Por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales a que se refiere este Capítulo, se pagará el derecho sobre agua, de conformidad con la zona de disponibilidad de agua en que se efectúe su extracción y de acuerdo con las siguientes cuotas:

A.- Por las aguas provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, a excepción de las del mar, por cada metro cúbico:

I.-	Zona de disponibilidad 1	\$20.5042
II.-	Zona de disponibilidad 2	\$16.4028
III.-	Zona de disponibilidad 3	\$13.6689
IV.-	Zona de disponibilidad 4	\$11.2770
V.-	Zona de disponibilidad 5	\$8.8845

VI.- Zona de disponibilidad 6	\$8.0297
VII.- Zona de disponibilidad 7	\$6.0437
VIII.- Zona de disponibilidad 8	\$2.1472
IX.- Zona de disponibilidad 9	\$1.6092.
[...]	

Por último, podemos concluir que esta Ley Federal de Derechos es la base para calcular el monto que deben pagar por cada metro cúbico los usuarios de aguas nacionales que exploten, usen o aprovechen las mismas.

2.4 CONCEPTO DE AGUA

Una vez estudiado con antelación los ordenamientos jurídicos en materia de aguas nacionales, es preciso recalcar que la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales es una medida tendiente a la sustentabilidad con base en el Artículo 25 de nuestra vigente Carta Magna, es decir, es una medida tendiente a garantizar el agua a generaciones presentes y futuras, por ello, al ser este un recurso hídrico considerado de seguridad nacional dada su condición y escasez es de vital importancia entrar a su estudio.

El agua, con base en el concepto que señala el diccionario de la Real Academia Española, se limita a establecer muy ampliamente que es una sustancia cuyas moléculas están formadas por la combinación de un átomo de oxígeno y dos de hidrógeno, en cuyas características se establece que es líquida, inodora, insípida e incolora. Además, se establece que es el componente más abundante de la superficie terrestre originador de la lluvia, el mar, los ríos, etc; yo por mi parte, señalaría que el agua es una de las riquezas indispensables que existe en la tierra sino es que la más importante ya que es

vital para la vida del hombre y fundamental para desarrollar las actividades productivas con que cuenta nuestra país como el agrícola, industrial etc.

Por otra parte, es preciso señalar que el agua, es considerada un recurso finito, natural, renovable parcialmente en cuanto a su calidad y cantidad, por lo que deberá contar con una adecuada administración.

En nuestro país, contamos con diversas fuentes de abastecimiento de agua, mismas que son utilizadas y compartidas por un gran número de personas ya sean físicas o morales, por tal motivo, surge la necesidad de establecer normas que regularicen el adecuado uso del recurso hídrico, además de la creación de autoridades para una adecuada aplicación y verificación de estas normas.

En virtud de lo establecido en el párrafo anterior, se hace evidente que surge el problema de la administración del agua y este se presenta al momento de definir la pertenencia del mismo, y por lo tanto quién y cómo puede hacerse uso de él. Los derechos de propiedad del agua, constituyen un elemento esencial en la gestión del recurso y definirlos adecuadamente posibilitará la aplicación de formas eficientes en su manejo.

Nuestra Constitución Política Mexicana vigente, como ya lo señalamos iniciando este capítulo, en su Artículo 27 establece que las aguas son propiedad de la nación. Las aguas nacionales como patrimonio de la nación, son un recurso que constituye uno de los elementos más importantes en el desarrollo social, cultural y económico de nuestro país, incidiendo directamente en la cotidianidad de los gobernados así como en la gran mayoría de los procesos productivos que requiere la industria.

Con la finalidad de que los gobernados puedan hacer uso de este recurso, deben obtener Títulos de concesión o asignación por un tiempo determinado y expedidos por la autoridad competente que en este caso es la

Comisión Nacional del Agua y mismos que analizaremos en el capítulo tercero los cuales otorgan el derecho de explotar, usar o aprovechar aguas nacionales.

En nuestro país, los derechos de propiedad del agua, así como el marco regulatorio para la administración de este recurso están regidos por la Ley de Aguas Nacionales que señalamos con antelación definiéndose de esta manera el alcance de la propiedad del recurso.

La regulación estatal de este recurso obedece teleológicamente a dos principales vertientes: el preservar y procurar estratégicamente este valioso recurso originario como parte fundamental de la Soberanía e inclusive seguridad nacional, y el administrarlo a favor de los gobernados como ente rector de la economía, con el objeto de que puedan ser desarrollados los sistemas de servicio y distribución, así como el desarrollo económico.

De esta manera, nuestra legislación en materia de aguas nacionales refleja el carácter proteccionista que tiene el Estado por cuanto al aprovechamiento y explotación de dicho recurso, pues es importante el hecho de que el agua constituye un elemento estratégico en la política pública gubernamental del estado, sin embargo, los derechos que les son autorizados a los particulares para el aprovechamiento del citado recurso a través de las concesiones o asignaciones que otorgue la Administración Pública, debe ser de igual forma eficaz y oportuno, esto bajo los principios de seguridad, sustentabilidad y solidaridad.

Por último, es importante que quede claro el hecho de que el agua es un fenómeno que se encuentra en constante y permanente cambio, por lo cual las condiciones a través de las cuales fue autorizado su uso a los administrados, no son inmutables, pueden ser modificadas por razón de la Política Hídrica Nacional o bien por las circunstancias y condiciones en que se encuentren los propios particulares, ejemplo de ello es la acción de caducidad que otorga la Ley de Aguas Nacionales a favor de la Administración Pública

Federal, cuando los concesionarios no utilizan la totalidad del volumen autorizado dentro los plazos regulados para tal efecto.

Nuestro ordenamiento, en materia de aguas otorga diversos instrumentos y beneficios administrativos a los gobernados con el objeto de que el uso del agua autorizado como derecho adquirido, sea efectivamente utilizado y no acaparado de manera ociosa en perjuicio del particular como de la propia Administración Pública los derechos concesionados.

2.5 EL AGUA COMO ASUNTO PRIORITARIO Y DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

Durante el gobierno del sexenio pasado que fue del año 2006 al año 2012, el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, aseguró que el agua y no el oro ó el petróleo, es la más importante para el país, pues la misma es un asunto de seguridad nacional.

El 23 de marzo del año 2013, se celebró el día mundial del agua, por lo que nuestro presidente actual Enrique Peña Nieto, reiteró que este vital recurso hídrico es un tema prioritario para el estado mexicano y de seguridad nacional.

En nuestro país, 35 millones de mexicanos disponen de poca agua en términos de cantidad y calidad, uno de cada seis acuíferos presentan problemas de sobreexplotación, 38% del territorio nacional padece algún grado de sequía, las presas de almacenamiento están por debajo de las medias históricas, en contraste, 160,00.00 Kilómetros cuadrados del territorio nacional son susceptibles de sufrir algún tipo de inundación. Por tanto, podemos señalar que el agua es un asunto prioritario para el estado mexicano dada su condición de escasez y en virtud de que de todos los recursos naturales con los que cuenta nuestro país, el citado recurso hídrico es el más importante para proporcionar el bienestar social y apoyar el desarrollo económico el cual sirve como insumo en las actividades productivas como la agricultura, la industria,

etc. Por ello, es también un asunto de seguridad nacional la conservación de nuestros acuíferos.

Al respecto, el presidente Enrique Peña Nieto, prohibió estrictamente perforar pozos sin autorización de la Autoridad del agua, esto con la finalidad de evitar la sobreexplotación de los acuíferos y firmó el acuerdo por el que se suspende la libre extracción de las aguas del subsuelo en nuestro territorio. Nuestro presidente, señaló que su gobierno está determinado a ser un gran promotor de la cultura del ahorro, cuidado y uso responsable del agua.

Actualmente, más de treinta naciones están en crisis por la falta de agua potable. La Organización de las Naciones Unidas estima que para el año 2050, 2,800 millones de personas carecerán de este vital líquido, y puede originar conflictos armados entre naciones por asegurar este recurso.

Independientemente de los múltiples proyectos que buscan detectar la magnitud del problema, asegurar el recurso y su uso de manera sustentable, evitar la contaminación y mantener un control permanente hasta cuando se considere conveniente, el hecho es que el agua se está convirtiendo como el mayor conflicto del siglo, ya que se espera que en el año 2025, la demanda de este elemento tan necesario para la vida humana será un 56 por ciento superior que el suministro.

Durante décadas, la ciudad de México se ha ido hundiendo por la enorme cantidad de líquido que se ha extraído de su subsuelo de manera indiscriminada. Pero no es solo ese el problema sino la escasez. Pero además, el problema lo es también la mala gestión y distribución de los recursos hídricos y sus métodos de extracción, en muchos casos muy rudimentarios, y en la mayoría que su extracción es indiscriminada. De ahí que al presentar el presidente Enrique Peña Nieto la Política Nacional en Materia de Agua, firmó el acuerdo por el que se suspende el libre alumbramiento de las aguas del subsuelo y señaló que la política en materia del agua tendrá cuatro líneas de acción:

1.- Servicios de agua adecuados y accesibles.

En esta primera línea, el Gobierno de la República permite disminuir la presión sobre los acuíferos y garantizar la calidad de agua, por lo que se construyen cinco grandes acueductos para abastecer a las principales ciudades, se instalarán fuentes salinizadoras y nuevas fuentes de abastecimiento. Para la Zona Metropolitana del Valle de México, se estableció que las autoridades locales fortalecerán el Sistema Cutzamala en torno al reequipamiento y se creará el Organismo Metropolitano de Drenaje. Además, se giraron instrucciones a la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), para que junto con las autoridades correspondientes se establezcan las nuevas fuentes de abastecimiento de agua en las zonas metropolitanas más pobladas del país.

2.- Agua para la Seguridad Alimentaria.

En esta segunda línea de acción, Enrique Peña Nieto se comprometió a construir las obras necesarias de infraestructura hidroagrícola y de extracción de agua a fin de asegurar la producción de alimentos. Adelantó que en los próximos seis años se modernizarán 850 mil hectáreas de riesgo y se incorporarán más de 50 mil más para este uso y de igual forma se rehabilitarán y construirán más de 5 mil pozos de salvaguardado, mismos que estarán a disponibilidad de los acuíferos, para que con estas medidas se respalden los trabajos de la "Cruzada Nacional contra el Hambre".

3.- Manejo responsable y sustentable del agua.

En la tercera medida, dijo que se fortalecerán los mecanismos institucionales para el manejo del vital líquido a fin de dar certeza jurídica y prevenir conflictos sociales. Por lo anterior, se firmó el Acuerdo General sobre la Eliminación del Libre Alumbramiento, medida que dará un mayor control sobre las extracciones del agua de subsuelos.

4.- Seguridad Hídrica.

En la cuarta medida, se inscriben los programas nacionales contra la Sequía y de Prevención contra Contingencias Hidráulicas. Anunció la creación un grupo especializado en emergencias y la modernización del Servicio Meteorológico Nacional, a fin de contar con mejores elementos técnicos para la toma de decisiones. Acotó que cumpliendo compromisos suscritos en el Pacto por México se realizarán labores de revisión en 115 presas con alto riesgo y cinco mil kilómetros de bordos a fin de emprender las acciones correctivas. Ante este tema, instruyó a la CONAGUA a realizar una política que fortalezca a los organismos operadores del agua, ya que la situación hídrica del país es compleja que requiere medidas responsables y objetivas a fin de asegurar el abasto del agua para ésta y las futuras generaciones.

2.6 EXPLOTACIÓN, USO Y APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS NACIONALES

En nuestro país, las personas físicas o morales que requieran explotar, usar o aprovechar aguas nacionales, deberán contar con los derechos que les otorguen dichas prerrogativas y estos derechos solo podrán ser otorgados a través de un Título de concesión o un Título de asignación expedido por la Comisión Nacional del Agua que es la autoridad competente en materia de aguas nacionales, esto con la finalidad de administrar, proteger y controlar nuestro recurso hídrico como un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y de la sociedad.

Además, podríamos agregar que la expedición de dichos Títulos que otorgan derechos para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales, también se debe a la problemática que existe en torno a la disponibilidad del agua en nuestro país ya que es preocupante y particularmente provocada por la distribución geográfica inequitativa del recurso versus los asentamientos

humanos en las zonas de menor disponibilidad, la escasez en función del estrés hídrico provocado por sobreexplotación de los acuíferos y la contaminación de los recursos disponibles.

Ahora bien, si bien es cierto los usuarios que cuentan con Títulos de concesión o asignación tienen el derecho de explotar, usar o aprovechar aguas nacionales en los volúmenes que se les otorgan, también lo es que los usuarios tienen la obligación de pagar por estos derechos a fin de atender las necesidades de agua provenientes de nuestra sociedad y para nuestro bienestar, para el desarrollo de la economía y para el equilibrio de nuestro ambiente y su conservación. Para calcular el valor del agua se van a aplicar las herramientas que el gobierno federal utiliza en los aspectos de cantidad y de calidad, ambos conceptos de manera simultánea. Es decir, se va a tomar en cuenta el enfoque cuantitativo actual de los derechos por explotación, uso y aprovechamiento de aguas nacionales y el enfoque cualitativo del Índice de Calidad del Agua (ICA), y los costos de tratamiento del Agua. En conclusión, el valor del agua se calcula fácilmente en función de la zona de disponibilidad, del valor del ICA y los costos de tratamiento. Recordemos que para lo anteriormente citado la Ley Federal de Derechos es la que va a establecer los derechos que hay que pagar por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, estableciendo el monto, forma, lugar y época de pago.

De lo explicado en párrafos anteriores podemos concluir que las personas físicas o morales para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales necesitan contar con Título de concesión o con Título de asignación que les otorgue dicho derecho y el cual debe ser expedido por la autoridad competente, esto con el objeto de controlar la extracción y la utilización del agua preservando así los acuíferos con los que cuenta nuestra país y evitando el deterioro y la sobreexplotación de los mismos garantizando el abastecimiento de dicho recurso hídrico.

Para enriquecer el tema de interés, como quedó claro al inicio de este capítulo, la Ley de Aguas Nacionales al ser la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, es la encargada de regular la explotación, el uso o el aprovechamiento de dichas aguas. En consecuencia, la misma en su cuerpo establece que se va a entender por:

[...] Explotación: 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.

Uso: la aplicación del agua a una actividad que implique el consumo parcial o total;

Uso agrícola: la aplicación de agua para el riego destinado a la producción agrícola y la preparación de ésta para la primera enajenación, siempre y cuando los productos no hayan sido objeto de transformación industrial.

Uso ambiental ó uso para conservación ecológica: el caudal o volumen mínimo necesario en cuerpos receptores, 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: la aplicación de agua 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, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Uso industrial: la aplicación de aguas 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: la aplicación de aguas 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.

Uso público urbano: la aplicación de agua para centros de población y asentamientos humanos, a través de la red municipal.

Aprovechamiento: la aplicación del agua en actividades que no impliquen el consumo de la misma [...]

Por último, podemos señalar que desde el momento en que la autoridad competente en materia de aguas nacionales, otorga a una persona física o moral un Título ya sea de concesión o asignación, le está otorgando los derechos para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales, mismo que según sea el caso la Autoridad del Agua en el Título correspondiente delimitará el caso particular y señalará en el mismo si es para explotar aguas, si es para aprovechar aguas o en dado caso que sea para usar aguas nacionales se especificará el uso que se le deba dar a los volúmenes de agua. Con ello, también señalo que si a un usuario de aguas nacionales en su Título se le otorgó usar aguas para un uso doméstico por ejemplo, el titular solamente se tendrá que limitar a usar este recurso en este tipo de uso ya que de lo contrario también existe un inicio de procedimiento de imposición de sanciones por no darle el uso por el cual se otorgó.

CAPÍTULO 3

EL TÍTULO DE CONCESIÓN Y EL TÍTULO DE ASIGNACIÓN

Este capítulo, está dedicado al estudio del Título de concesión y al Título de asignación desde un ámbito general al particular en materia de aguas nacionales, esto en virtud de que el Artículo 27 de nuestra vigente Carta Magna establece que el dominio de las aguas nacionales propiedad de la nación, podrá transmitirse a los particulares. De lo anterior, se establece que esta transmisión de derechos para explotar, usar o provechar aguas nacionales a los particulares, se otorgará a través de la figura jurídica de la concesión o asignación reguladas por el Derecho Administrativo.

El estudio de este capítulo es de suma importancia, ya que es en el Título donde se otorgan los respectivos derechos citados con antelación y es en el mismo donde se establecen las condiciones generales y las condiciones particulares de donde podemos destacar los volúmenes de agua otorgados, la vigencia, el uso, etc. Además, cabe destacar que cuando la Autoridad del Agua inicia un procedimiento de caducidad total o parcial, el mismo va a tener como consecuencia en el caso de una caducidad parcial modificar los volúmenes de aguas otorgados en el Título, y en el caso de una caducidad total extinguir el Título. Lo anterior claro, si el usuario de aguas nacionales no opta por pagar la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales.

3.1 LA CONCESIÓN

3.1.1 INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los miembros de la sociedad ya sean personas físicas o morales, desarrollan una serie de actividades con el fin de satisfacer

determinadas necesidades tanto particulares como colectivas y de las cuales en algunos casos para poder realizarlas se necesita que el Estado otorgue un determinado permiso.

En nuestro país, el Estado está preocupado por satisfacer estas necesidades e impulsar el desarrollo de las diversas actividades productivas, por ello, en materia de aguas nacionales la Administración Pública Federal a través de la Comisión Nacional del Agua otorga a los particulares concesiones.

Martínez Morales, referente a la concesión considera que el Estado cuenta con diversas tareas para cumplir los fines establecidos, pero a veces no las puede cumplir todas de manera directa y de ahí surge la posibilidad de otorgar a los particulares la prestación de servicios.⁵¹

Para complementar lo anterior, se hace necesario citar el concepto de concesión, esto con la finalidad de manejar la terminología propia y necesaria para empezar a abordar nuestro capítulo.

3.1.2 CONCEPTO

Concesión, proviene del latín *concesio*, que deriva de *concedere*, conceder. Es un acto administrativo discrecional, por medio del cual la Administración Pública Federal confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial.⁵²

⁵¹ Martínez Morales, Rafael I., “*Derecho Administrativo primer curso*”, 2ª edición, México, Ed. Harla, 1995. p. 249.

⁵² Serra Rojas, Andrés, “*Derecho Administrativo*”, décima cuarta edición, México, Ed. Porrúa, 1988, t. I., p. 281.

En materia de aguas nacionales, la concesión se considera un acto discrecional en virtud de que la Comisión Nacional del Agua, otorga los respectivos Títulos después de valorar una serie de factores establecidos en la Ley de Aguas Nacionales.

3.1.3 CLASIFICACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

El estado, para impulsar el desarrollo tanto de las personas físicas como morales que solicitan se les otorguen concesiones para la realización de diversas actividades, deberá considerar el tipo de concesión que solicitan y sobretodo que corresponda a la actividad que van a desarrollar. Por ello, la clasificación más general se reduce a tres grupos:

- 1.- La concesión de un servicio público. Por ejemplo: para el servicio de transporte, para el servicio de electricidad, para el servicio de agua potable, etc.
- 2.- La concesión de explotación de bienes de la Federación. En esta se incluye la concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales y
- 3.- Otros tipos especiales de concesión como las registradas, las ganaderas, etc.⁵³

En Derecho Administrativo, la concesión en materia de aguas nacionales para explotar, usar o aprovechar las mismas va a corresponder a las concesiones para la explotación de bienes de la federación en virtud de que el Artículo 27 de nuestra vigente Carta Magna señala que las aguas nacionales son propiedad de la nación y por tanto se consideran bienes de la federación.

⁵³ *Ibídem*, p. 291.

3.1.4 NATURALEZA JURÍDICA

Existen varias teorías sobre la naturaleza jurídica de la concesión pero a continuación señalo la teoría más representativa que considera la naturaleza jurídica de la concesión:

- 1.- Como un contrato de derecho privado. Es decir, como un acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular concesionario, el cual va a ser regido por normas de derecho privado.
- 2.- Como un contrato administrativo. En este tipo de contrato, la Administración Pública va a tener una posición privilegiada frente al particular ya que va a contar con la facultad discrecional para decidir las condiciones el mismo y al titular del mismo.
- 3.- Como un acto unilateral y como un
- 4.- Acto mixto o complejo. Este tipo de acto va a compartir elementos tanto del acto administrativo unilateral como del contrato.⁵⁴

En virtud de la clasificación que con antelación se estableció, tenemos que la naturaleza jurídica de la concesión en materia de aguas nacionales va a corresponder a la de un contrato administrativo, esto en virtud de que para que la Administración Pública Federal a través de la Comisión Nacional del Agua otorgue dichos Títulos, deberá valorar una serie de factores establecidos en la Ley de Aguas Nacionales y los cuales señalaremos más adelante en este mismo capítulo.

⁵⁴ Martínez Morales, Rafael I., op. cit. Nota 54. p. 251.

3.1.5 ELEMENTOS SUBJETIVOS

Desde el momento en que la Administración Pública Federal a través de la Comisión Nacional del Agua otorga un Título a los ya usuarios de aguas nacionales, nace y se crea una relación jurídica de los cuales van a formar parte:

El concedente: va a ser la autoridad competente que otorga la concesión al gobernado seleccionado después de valorar una serie de factores.

El concesionario: va a ser la persona física o moral a quien es otorgada la concesión. Tendrá capacidad de goce, aptitud para ser titular de derechos y obligaciones y capacidad de ejercicio, posibilidad jurídica para hacer valer sus derechos, celebrar en nombre propio actos jurídicos y cumplir sus obligaciones.⁵⁵ Contará con capacidad técnica la cual será evaluada personalmente conforme a las facultades discrecionales establecidas en la Ley y reglamentos en materia. El concesionario debe contar con los recursos técnicos necesarios para la prestación del servicio público o el uso o explotación de los bienes concesionados y poseer los elementos para desarrollar la concesión los cuales deben subsistir el tiempo que dure la concesión.⁵⁶ Además, contará con capacidad financiera lo cual significa que deberá poseer los recursos económicos para cumplir con la tarea solicitada ya que si se trata de un bien a explotarse este no debe desperdiciarse, por lo cual debe otorgar una garantía.⁵⁷ En cuanto a sus derechos y obligaciones podemos citar que los derechos otorgados son de carácter personalísimo y solo pueden ser transferidos mediante el consentimiento de la Autoridad.⁵⁸ Respecto a las

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Ibidem*, p. 253.

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Ibidem*, p. 254.

obligaciones, el concesionario debe ejercerla personal y directamente, no se puede transmitir, ceder o enajenar las mismas.⁵⁹

El usuario: va a ser la persona física o moral cuyos requerimientos van a ser satisfechos con el servicio público solicitado.⁶⁰

De los elementos subjetivos de la concesión señalados con antelación, debemos recordar que de cada uno se crean tanto derechos como obligaciones que deberán observarse en virtud de cumplir con la misma.

3.1.6 RÉGIMEN JURÍDICO POSITIVO

Como ya lo señalamos, al ser la naturaleza jurídica de la concesión un contrato administrativo, la Comisión Nacional del Agua cuenta con facultad discrecional para otorgar una concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales, es decir, debe tomar en cuenta una serie de factores y de los cuales yo considero que el más importante es la disponibilidad del agua con que se cuenta en el lugar de la concesión solicitada, ello con la finalidad de evitar la sobreexplotación de los acuíferos.

Rafael I. Martínez Morales, señala que la concesión como acto jurídico de la Administración Pública debe ajustarse a los elementos, requisitos y formalidades señalados para el acto administrativo en general.⁶¹

Si bien es cierto la Administración Pública Federal a través de la Comisión Nacional del Agua, cuenta con facultad discrecional para otorgar concesiones en materia de aguas nacionales, también lo es que debe tomar en cuenta una serie de factores que no se deben tomar a discreción como es la

⁵⁹ *Ibidem*, p. 255.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ *Ibidem*, p. 252.

disponibilidad del agua con que se cuenta en los acuíferos, esto en virtud de que el Estado al buscar un desarrollo humano sustentable, es decir, garantizar este recurso hídrico a generaciones presentes como futuras debe evitar la sobreexplotación de los acuíferos.

3.1.7 PROPIEDAD DE LOS BIENES AFECTADOS A LA EXPLOTACIÓN DE LA CONCESIÓN

Rafael I. Martínez Morales, en un ámbito general considera que la propiedad de los bienes afectados a la propiedad de la concesión pueden pertenecer al concesionario o al estado ya sea que se aporten bienes propios o bienes del patrimonio público ó que el objeto del mismo sea el uso o aprovechamiento propiedad del estado.⁶²

En materia de aguas nacionales, de acuerdo al Artículo 27 de nuestra vigente Carta Magna, las aguas nacionales son propiedad de la nación. La Administración Pública Federal a través de la Comisión Nacional del Agua al momento de otorgar una concesión para explotar bienes de la federación como es del caso de las aguas nacionales va a poder transmitir el dominio de las mismas a los particulares pero la propiedad siempre va a corresponder a la nación.

3.1.8 TARIFA

Para las concesiones en materia de aguas nacionales, es decir, para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales, no se puede establecer una tarifa como tal ya que la naturaleza propia del agua no lo permite, sería como querer establecer la tarifa del aire, la vida etc. sin embargo, si se puede

⁶² *Idem.*

establecer un equivalente el cual se va a determinar como ya lo mencionamos con antelación en función de la cantidad y la calidad del agua.

Martínez Morales, al igual que nosotros considera que para las concesiones para el uso o aprovechamiento de bienes del Estado no existe una tarifa sino un equivalente a ellos y que el concesionario debe pagar a la hacienda pública.⁶³

Si bien es cierto que no se puede establecer una tarifa como tal para determinar la tarifa del agua, también lo es que la misma si se puede establecer considerando su equivalente, es decir, en función de la zona de disponibilidad, del valor del índice de calidad del agua y los costos de tratamiento. Una vez que se conoce la tarifa o su equivalente, los mismos son establecidos en la Ley Federal de Derechos.

3.2 EI TÍTULO DE CONCESIÓN

Anteriormente, hemos estudiado la concesión y lo relativo a ella, sin embargo, ahora estudiaremos el Título de concesión que aparentemente podría entenderse como lo mismo pero no lo es porque el Título de concesión considero que ya es el reconocimiento y la aceptación por parte de la Autoridad del Agua después de haber valorado toda una serie de factores establecidos en la Ley de Aguas Nacionales para otorgar este Título y además es la aceptación de los usuarios de aguas nacionales tanto para ser titulares de derechos como de obligaciones.

Rafael I. Martínez Morales, considera que el Título de concesión es el documento donde consta la decisión del Poder Ejecutivo y la aceptación del particular a través del cual se estipulan los derechos y obligaciones a que se va

⁶³ *Idem.*

a hacer sujeto. Una vez cumpliéndose el plazo por el cual se concedió este quedará extinto.⁶⁴

De lo señalado por Rafael I. Martínez Morales, en relación a que el Título de concesión se va a extinguir una vez vencido su plazo, es conveniente señalar que está en lo correcto siempre y cuando el usuario no haya solicitado a tiempo una prórroga del Título la cual podrá otorgarse al usuario en base a la facultad discrecional con que cuenta la Autoridad del Agua, además, la Ley de Aguas Nacionales en su Artículo 29 BIS 3 establece otras causales por las cuales un Título de concesión podrá extinguirse.

3.3 EL TÍTULO DE ASIGNACIÓN

El Título de Asignación, a diferencia del Título de concesión va a ser el reconocimiento propio por parte del Estado para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales.

Rafael I. Martínez Morales, considera que el Título de asignación es cuando el Estado explota directamente los bienes o servicios que están dentro de sus atribuciones y en materia de aguas nacionales, manifiesta que esta asignación se da cuando se otorga a un organismo paraestatal la potestad de utilizar aguas de propiedad federal incluyendo todos los trabajos que se lleven a cabo.⁶⁵

Por otra parte, María Becerra González, considera que el título de asignación es el acto administrativo por el cual se incorpora al patrimonio de las entidades los derechos para explotar sustancias en zonas determinadas.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 257.

⁶⁵ *Idem*.

3.4 EL TÍTULO DE CONCESIÓN Y EL TÍTULO DE ASIGNACIÓN EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES

La Ley de Aguas Nacionales, como ya lo hemos estudiado, se trata de un ordenamiento reglamentario del Artículo 27 de nuestra vigente Carta Magna en materia de aguas nacionales y tiene como finalidad regular la explotación, el uso o el aprovechamiento de nuestras aguas.

Esta Ley, establece que la autoridad y la administración en materia de aguas nacionales va a corresponder propiamente al Poder Ejecutivo Federal, quien lo va a ejercer directamente a través de la Comisión Nacional del Agua, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de Derecho Público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad que conforme a esta Ley corresponde tanto a ésta como a los órganos de autoridad a que la misma se refiere.

Entre las principales atribuciones de la Comisión Nacional del Agua está la de vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley en materia, la de expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga y llevar el Registro Público de Derechos de Agua.

En virtud de que los titulares de las asignaciones o las concesiones expedidas por la autoridad del agua son aquellos a los cuales se les otorga el supuesto de excepción para no caducar parcial o totalmente el volumen de aguas autorizadas en su título, es primordial establecer que esta Ley entiende por:

[...] Asignación: Título otorgado por parte del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua o del Organismo de Cuenca correspondiente y competente, para realizar la explotación, uso o

aprovechamiento de las aguas nacionales, atendiendo a las reglas y condiciones que establece la Ley, sus reglamentos, el título y las prórrogas que al efecto se emitan, a los Municipios, a los Estados o al Distrito Federal, destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico.

Concesión: Título otorgado por parte del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua o del Organismo de Cuenca competente, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes los cuales se mencionan en el artículo 113 de esta Ley, a las personas físicas o morales de carácter público y privado, señalando como excepción los títulos de asignación, atendiendo claro a las reglas y condiciones que establece la Ley, sus reglamentos, el título y las prórrogas que al efecto se emitan [...]

La diferencia entre un Título de asignación y un Título de concesión, reside únicamente en que las asignaciones solo podrán ser otorgadas por la autoridad del agua competente a los estados, municipios o al Distrito Federal, siempre y cuando los volúmenes de aguas que se autoricen tengan el carácter de público, urbano o doméstico, mientras que las concesiones son otorgadas para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y además de los bienes públicos inherentes a las personas físicas o morales de carácter público o privada.

Ahora bien, en relación al otorgamiento de las concesiones, y/o asignaciones, este ordenamiento establece que los mismos serán otorgados después de considerar a las partes involucradas, el costo económico y ambiental de las obras proyectadas.

Además, el otorgamiento de una concesión o asignación deberá ajustarse a la legislación aplicable y tomar en cuenta la disponibilidad media anual del agua ya sean aguas superficiales o aguas del subsuelo, el uso o aprovechamiento de agua en el Registro Público de Derechos de Agua mejor conocido como REPDA, el reglamento vigente de la cuenca hidrológica correspondiente, la normatividad en materia de control de extracción, la explotación, el uso o aprovechamiento de las aguas, la normatividad de las

zonas reglamentadas, de veda o de reservas existentes en el acuífero o región hidrológica entre otros aspectos, etc.

Al momento de ser otorgado un título de concesión o un título de asignación, se crearán automáticamente derechos y obligaciones a favor del titular o titulares del mismo.

3.4.1 OBLIGACIONES DE LOS CONCESIONARIOS EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES

Como ya lo mencionamos, una vez que la Comisión Nacional del Agua otorgó un Título a un usuario de aguas nacionales, este automáticamente adquiere derechos y obligaciones los cuales deberá conocer.

En mi experiencia, podría comentar que el ochenta por ciento de los inicios de procedimiento de imposición de sanciones que realiza la Autoridad del Agua a los usuarios de aguas nacionales, se deben a que los mismos no leen lo establecido en su Título y como consecuencia de ello incumplen con las obligaciones marcadas en los Títulos. Por ello, al día de hoy la Autoridad del agua para prevenir, realiza platicas a los usuarios con el fin de que conozcan sus derechos y obligaciones establecidos en su Título y en la Ley de Aguas Nacionales la cual señala literalmente en su Artículo 29:

Los concesionarios tendrán las siguientes obligaciones, en adición a las demás asentadas en el presente Título:

I. Ejecutar las obras y trabajos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas en los términos y condiciones que establece esta Ley y sus reglamentos, y comprobar su ejecución para prevenir efectos negativos a terceros o al desarrollo hídrico de las fuentes de abastecimiento o de la cuenca hidrológica; así como comprobar su ejecución dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la conclusión del plazo otorgado para su realización a través de la presentación del aviso correspondiente;

II. Instalar dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la recepción del título respectivo por parte del interesado, los medidores de agua respectivos o los demás dispositivos o procedimientos de medición directa o indirecta que señalen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como las Normas Oficiales Mexicanas;

III. Conservar y mantener en buen estado de operación los medidores u otros dispositivos de medición del volumen de agua explotada, usada o aprovechada;

IV. Pagar puntualmente conforme a los regímenes que al efecto establezca la Ley correspondiente, los derechos fiscales que se deriven de las extracciones, consumo y descargas volumétricas que realice en relación con la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que le hayan sido concesionadas o asignadas; los concesionarios quedarán en conocimiento que el incumplimiento de esta fracción por más de un ejercicio fiscal será motivo suficiente para la suspensión y, en caso de reincidencia, la revocación de la concesión o asignación correspondiente;

V. Cubrir los pagos que les correspondan de acuerdo con lo establecido en la Ley Fiscal vigente y en las demás disposiciones aplicables;

VI. Sujetarse a las disposiciones generales y normas en materia de seguridad hidráulica y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;

VII. Operar, mantener y conservar las obras que sean necesarias para la estabilidad y seguridad de presas, control de avenidas y otras que de acuerdo con las normas se requieran para seguridad hidráulica;

VIII. Permitir al personal de "la Autoridad del Agua" o, en su caso, de "la Procuraduría", según competa y conforme a esta Ley y sus reglamentos, la inspección de las obras hidráulicas para explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales, incluyendo la perforación y alumbramiento de aguas del subsuelo; los bienes nacionales a su cargo; la perforación y alumbramiento de aguas nacionales del subsuelo; y permitir la lectura y verificación del funcionamiento y precisión de los medidores, y las demás actividades que se requieran para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley y

sus disposiciones reglamentarias, normas y títulos de concesión, de asignación o permiso de descarga;

IX. Proporcionar la información y documentación que les solicite "la Autoridad del Agua" o, en su caso "la Procuraduría", con estricto apego a los plazos que le sean fijados conforme al marco jurídico vigente, para verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, del reglamento regional correspondiente, y las asentadas en los títulos de concesión, asignación o permiso de descarga a que se refiere la presente Ley;

X. Cumplir con los requisitos de uso eficiente del agua y realizar su reúso en los términos de las Normas Oficiales Mexicanas o de las condiciones particulares que al efecto se emitan;

XI. No explotar, usar, aprovechar o descargar volúmenes mayores a los autorizados en los títulos de concesión;

XII. Permitir a "la Autoridad del Agua" con cargo al concesionario, asignatario o permisionario y con el carácter de crédito fiscal para su cobro, la instalación de dispositivos para la medición del agua explotada, usada o aprovechada, en el caso de que por sí mismos no la realicen, sin menoscabo de la aplicación de las sanciones previstas en esta Ley y sus respectivos reglamentos;

XIII. Dar aviso inmediato por escrito a "la Autoridad del Agua" en caso de que los dispositivos de medición dejen de funcionar, debiendo el concesionario o asignatario reparar o en su caso reemplazar dichos dispositivos dentro del plazo de 30 días naturales;

XIV. Realizar las medidas necesarias para prevenir la contaminación de las aguas concesionadas o asignadas y reintegrarlas en condiciones adecuadas conforme al título de descarga que ampare dichos vertidos, a fin de permitir su explotación, uso o aprovechamiento posterior en otras actividades o usos y mantener el equilibrio de los ecosistemas; el incumplimiento de esta disposición implicará: (1) la aplicación de sanciones, cuya severidad estará acorde con el daño ocasionado a la calidad del agua y al ambiente; (2) el pago de los derechos correspondientes a las descargas realizadas en volumen y calidad, y (3) se considerarán causales que puedan conducir a la suspensión o revocación de la concesión o asignación que corresponda;

XV. Mantener limpios y expeditos los cauces, en la porción que corresponda a su aprovechamiento, conforme al título de concesión o asignación respectivo;

XVI. Presentar cada dos años un informe que contenga los análisis cronológicos e indicadores de la calidad del agua que descarga realizados en laboratorio certificado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, y

XVII. Cumplir con las demás obligaciones establecidas en esta Ley y sus reglamentos, y demás normas aplicables y con las condiciones establecidas en los títulos de concesión o asignación.

De estas obligaciones señaladas en la Ley de Aguas Nacionales, destaqué las que con base a mi tema de investigación competen. La primera obligación que destaqué corresponde a la de cubrir los pagos que les corresponden; en este caso, señalo que los usuarios al no conocer o al no darle la importancia necesaria a esta obligación de realizar trimestralmente el informe de los volúmenes de agua utilizados así como el informe anual, a lo largo de dos años sino fueron presentados derivan en el inicio de procedimiento de caducidad de volúmenes. Ahora bien, la segunda obligación que destaqué fue la de no explotar, usar, aprovechar o descargar volúmenes mayores a los autorizados ya que así como se inician procedimientos de caducidad por no utilizar sus volúmenes de agua concesionadas, también se inician procedimientos de imposición de sanciones por utilizar volúmenes mayores a los autorizados, lo cual equivaldría a acaparar un recurso no otorgado y sobreexplotar un acuífero, ambas de vital importancia para lograr un desarrollo humano sustentable. Por último, destaqué la obligación de cumplir con todas las demás normas aplicables por que en todo momento los usuarios deben observarlas y cumplirlas. Los usuarios de aguas nacionales, en ningún procedimiento que inicie la Autoridad del Agua pueden alegar desconocer dichas disposiciones en virtud de que la ignorancia de la Ley no beneficia a nadie.

3.4.2 EXTINCIÓN DEL TÍTULO DE CONCESIÓN Y TÍTULO DE ASIGNACIÓN EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES

La Comisión Nacional del Agua, competente en materia de aguas nacionales, cuando otorga un Título ya sea de concesión o asignación, éste en su cuerpo siempre va a establecer una determinada vigencia que generalmente es otorgada a los usuarios en base a los estudios que realiza la Autoridad del Agua. Ahora bien, los Títulos no solamente se van a extinguir por la terminación del plazo establecido sino por determinadas causales que establece la Ley de Aguas Nacionales en su Artículo 29 Bis 3 y entre las cuales se encuentra que el Título podrá extinguirse por caducidad parcial o total declarada por la Autoridad del Agua excepto cuando el usuario opte por pagar una cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales. Para poder analizarlo y comprenderlo señalamos lo que dice literalmente esta Ley.

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 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 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.

De lo señalado con antelación, quedan claras de acuerdo a lo señalado en el Artículo 29 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales las causales de extinción del Título y dentro de las cuales observamos que una de ellas corresponde a la extinción del Título por caducidad parcial o total declarada por la Autoridad del Agua a menos que los usuarios paguen una cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales la cual estudiaremos en el siguiente capítulo.

3.5 LA CADUCIDAD

La importancia del estudio de esta figura jurídica reside en que los usuarios de aguas nacionales al optar y hacer el pago correspondiente de la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales tiene por objeto el de evitar se les caduquen parcialmente o totalmente sus derechos para explotar, usar o aprovechar los volúmenes de agua otorgados por la Autoridad del Agua a través del Título de concesión.

Para entender mejor la figura jurídica de la caducidad, es conveniente analizar su concepto con la finalidad de manejar la terminología propia ya que la analizaremos desde una perspectiva general hasta la particular donde

hablamos de la caducidad pero de derechos otorgados a los usuarios para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales.

3.5.1 CONCEPTO

El diccionario de la real academia española, establece que caducidad en derecho es la extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso de un plazo configurado por la ley como carga para el ejercicio de aquellas.

Por otro lado, Serra Rojas explica que caducidad viene del latín *caducus* que alude a lo muy antiguo, a lo que tiene poca duración, por ello el verbo caducar se refiere al transcurso del tiempo que trae consigo la pérdida o extinción de algún derecho. Señala, además, que la Nueva Enciclopedia Jurídica, tomo III, define a la caducidad como la pérdida de un derecho o acción por su no ejercicio durante el plazo señalado por la Ley o la voluntad de los particulares. Ahora bien, en resumen señala que lo esencial que se debe indicar es que la Ley siempre señalará un término fijo para la duración de un derecho, cumplido este término el derecho no podrá ser ejercitado.⁶⁶

En materia de aguas nacionales, nosotros al hablar de caducidad nos referimos a la pérdida de los derechos para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales y ésta a diferencia de lo señalado por la real academia española no se da por el transcurso del tiempo sino por no utilizar de manera total los volúmenes de agua concesionados, lo que equivaldría a acaparar de manera ociosa este recurso hídrico. Por ejemplo: en el Estado de Guanajuato, se cuenta con un acuífero del cual la Autoridad del Agua solo puede otorgar a través de Títulos de concesión 6,000.00 metros cúbicos de agua. La Autoridad del Agua de estos 6,000.00 metros cúbicos otorga 3 títulos de concesión por 2,000.00 metros cúbicos a 3 usuarios de los 6 que tienen la necesidad de

⁶⁶ Serra Rojas, Andrés, op. cit., nota 55, p. 320.

obtener un Título de concesión para explotar, usar o aprovechar aguas. Con ello, estamos hablando de que los usuarios al no aprovechar de manera total sus volúmenes de agua concesionados le están quitando la oportunidad a otros usuarios de explotar, usar o aprovechar aguas nacionales de manera eficiente.

3.5.2 CADUCIDAD DE LA CONCESIÓN

Se presenta por inactividad del concesionario que en este caso sería por la no utilización de los volúmenes concesionados en los plazos establecidos.

Rafael I. Martínez, encuentra que la caducidad de la concesión en forma general va a operar aunque no se haya fijado en el título de concesión en razón del interés público, por lo que la medida toma este mismo carácter de orden público. Además, señala que esta figura tiene mucha importancia principalmente en los casos de servicios públicos, pues la necesidad colectiva por satisfacer no puede esperar.⁶⁷

Como ya bien lo señaló Rafael I. Martínez, las concesiones podrán caducar en razón del interés público y con esto en materia de aguas nacionales nos referimos a que se van a caducar sus derechos para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales en razón de que están acaparando un recurso hídrico de manera ociosa mientras otros usuarios los pueden utilizar de manera eficiente.

⁶⁷ *Ibídem*, pág. 258.

3.5.3 CADUCIDAD EN EL REGLAMENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD DE DERECHOS DE AGUAS NACIONALES

Del estudio de la figura jurídica de la caducidad de la concesión, es importante analizar lo que el Reglamento para la determinación de la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales establece en cuanto a la caducidad de los derechos para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales ya que este es el reglamento que vino a regular el procedimiento y el cálculo de la misma.

Para los efectos del presente ordenamiento se entiende por caducidad la declaración de extinción de los derechos de los volúmenes de agua concesionados o asignados que realiza la Comisión Nacional del Agua cuando se deje parcial o totalmente de explotar, usar o aprovechar aguas nacionales durante dos años consecutivos, sin que exista causa justificada acorde con lo previsto en la Ley de Aguas Nacionales y sus reglamentos.

Al principio de esta figura jurídica de la caducidad, quedo clara la importancia de su estudio y analizamos su definición tanto en lo general como en lo particular pero es importante destacar la importancia que tiene el caducar los volúmenes de agua otorgados en el Título para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales.

Desde mi punto de vista, yo considero que es de suma importancia que la Autoridad del Agua caduque total o parcialmente los derechos de los volúmenes de agua otorgados en el Título a los usuarios de aguas nacionales que no los estén utilizando de manera eficiente, esto con la finalidad de evitar acaparar este recurso hídrico de manera ociosa. Caducando volúmenes de agua que son utilizados de manera ineficiente se puede dar la oportunidad a otros particulares que solicitan Títulos para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales para que la utilicen de manera eficiente.

Es decir, estoy totalmente de acuerdo con que la Autoridad del Agua inicie procedimiento para caducar de manera parcial o total los derechos de los volúmenes de agua otorgados en el Título a los usuarios de aguas nacionales y en el caso de que estos usuarios hayan optado por realizar el pago de la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales para evitar caduquen estos derechos durante el plazo de los dos años que transcurrieron sin utilizarlos de manera parcial o total, estoy de acuerdo con el pago que deben realizar, es decir, con la sanción impuesta.

CAPÍTULO 4

LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD DE DERECHOS DE AGUAS NACIONALES

4.1 CONCEPTO

Considerando que el tema central y la base de nuestro trabajo de investigación es el análisis de la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales, es conveniente dedicar un capítulo al estudio de la misma lo cual nos permitirá comprender los conceptos básicos.

En este sentido, podemos comenzar por señalar que la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales es una excepción a la extinción del título de concesión o asignación por caducidad total o parcial de volúmenes declarada por la Autoridad del Agua.

Es conveniente señalar que la misma es una opción, es decir, no es obligatoria, es optativo el pago de la cuota de garantía para los usuarios de aguas nacionales que quieren conservar sus volúmenes de agua concesionados.

4.2 PROGRAMA NACIONAL HÍDRICO 2007-2012

Actualmente, nuestro país enfrenta un reto en materia de uso racional, eficiente y productivo del agua por lo que el titular del Poder Ejecutivo a través de la Comisión Nacional del Agua en el sexenio que fue del año 2006-2012 planteó una serie de objetivos contenidos en el “Programa Nacional Hídrico 2007-2012”, mismo que asumió como premisa básica la búsqueda del

Desarrollo Humano Sustentable, es decir, que todos los mexicanos tengamos una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.⁶⁸

Los objetivos que se establecieron en este programa fueron:

- Mejorar la productividad del agua en el sector agrícola.
- Incrementar el acceso y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- Promover el manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.
- Mejorar el desarrollo técnico, administrativo y financiero del Sector Hidráulico.
- Consolidar la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua y promover la cultura de su buen uso.
- Prevenir los riesgos derivados de fenómenos meteorológicos e hidrometeorológicos y atender sus efectos.
- Evaluar los efectos del cambio climático en el ciclo hidrológico y
- Crear una cultura contributiva y de cumplimiento a la Ley de Aguas Nacionales en materia administrativa.⁶⁹

Para lograr cada uno de los objetivos antes señalados en este programa nacional se establecieron estrategias y metas que nuestro país debe adoptar a fin de lograr un uso racional y eficiente del agua.

⁶⁸ Comisión Nacional del Agua, *op.cit.*, nota 50.

⁶⁹ *Ídem.*

4.3 NATURALEZA JURÍDICA

La naturaleza jurídica de la cuota de garantía la encontramos en el oficio de autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde se establece que la misma tendrá la naturaleza de un aprovechamiento de carácter fiscal; Así como en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2013 que en su Artículo 10 establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda autorizado para fijar o modificar los aprovechamientos que se cobrarán en el ejercicio fiscal de 2013.

Su naturaleza jurídica como aprovechamiento se determina en función de lo siguiente:

- No se otorga por el uso o goce de un bien del dominio público, sino para evitar que opere la caducidad total o parcial de los derechos de concesión o asignación sobre volúmenes de agua.
- No se vincula con la prestación de un servicio de carácter público.
- Su pago no es obligatorio, ya que se trata de una figura que opera de manera voluntaria.
- Al no existir un pago obligatorio, la autoridad no cuenta con facultades coactivas para imponer su cumplimiento forzoso.
- El no pago de la cuota de garantía no puede originar un crédito fiscal.

- La consecuencia de no pagar la cuota de garantía genera que opere la figura de la caducidad total o parcial de las concesiones o asignaciones sobre volúmenes de agua.⁷⁰

4.4 CARACTERÍSTICAS

La cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales, se trata de un requisito administrativo optativo previsto en la Ley de Aguas Nacionales y por ende voluntario, que le genera un beneficio al concesionario o asignatario, como características de la misma podemos señalar:

- Su origen es optativo, se genera cuando durante dos años consecutivos no se utilizaron los volúmenes de agua concesionados o asignados, actualizando el supuesto de caducidad previsto en la Ley de Aguas Nacionales.
- Se trata de un ingreso fiscal que tiene la naturaleza de aprovechamiento.
- La finalidad del monto de la cuota de garantía de no caducidad es para cubrir el costo de oportunidad social que se generó por haber mantenido acaparado el recurso hídrico de forma ociosa durante dos años consecutivos, e impedir que otro agente económico hubiera hecho uso del mismo.
- La titularidad originaria del recurso hídrico no se traspasa o cede a quienes obtienen título de concesión para explotar, usar o aprovechar

⁷⁰“La constitucionalidad y la finalidad de la cuota de garantía de no caducidad”, página web, Disponible en línea en: http://www.atl.org.mx/coloquio/images/iv_coloquio/pdf/presentaciones/PANEL%206/ALEJANDRO%20IBARRA.pdf consultado el 12 de marzo de 2013.

este recurso natural, ya que los concesionarios se encuentran en una situación de posesión más no de propiedad.

- La cuota de garantía de no caducidad se traduce en una opción que tienen los concesionarios o asignatarios que deseen conservar el derecho para usar, explotar o aprovechar volúmenes de agua, que se encuentran sujetos a caducidad total o parcial, por no haber sido aprovechados en un período consecutivo de dos años.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Política de Ingresos autoriza el cobro vía aprovechamientos de la cuota de garantía de no caducidad, y los ingresos por dicho concepto son concentrados en la Tesorería de la Federación.
- El hecho de que la cuota de garantía no se regule de manera pormenorizada en el título de concesión o asignación, no significa que se trate de un concepto nuevo, en virtud de que el mismo ya se encontraba regulado en la Ley de Aguas Nacionales.
- Al encontrarse la cuota de garantía de no caducidad regulada en la Ley de Aguas Nacionales; en el Reglamento para la determinación y pago de la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales; en la Ley de Ingresos respectiva, así como en el Código Fiscal de la Federación, se observa que dicha figura encuentra un sustento jurídico completo en su regulación y aplicación.
- Busca crear un equilibrio entre el interés particular del concesionario o asignatario en el aprovechamiento, uso o explotación del agua objeto de la permisión y el interés colectivo que propugna por el uso racional del recurso hídrico.
- Se logran recuperar volúmenes concesionados de agua, si los usuarios no optan por el pago de la cuota de garantía de no caducidad.

- Genera incentivos económicos para un uso racional del agua, encaminados a la sustentabilidad de los recursos hidrológicos del país y de la actividad económica.
- A través de la misma se llevan a cabo acciones contra las subdeclaraciones de agua, a fin de desincentivar declaraciones de consumos no apegados a la realidad y realizar un uso eficiente del agua.
- El pago de los derechos por los volúmenes de agua utilizados y el pago de la cuota de garantía, permiten la determinación de un costo para el contribuyente que compite con el costo de eficiencia; se crean incentivos para que los concesionarios realicen inversiones tendientes a elevar la eficiencia en el uso del agua, beneficios que le permiten ahorro en el pago de derechos, evitar el pago de la cuota de garantía y como consecuencia la caducidad.⁷¹

4.5 OBJETIVO

El objetivo que se persigue al establecer la cuota de garantía, es que los usuarios de aguas nacionales que no utilizan total o parcialmente el volumen concesionado o asignado de agua en su título, paguen en términos monetarios la cuota aplicable siempre y cuando ellos opten por mantener sus derechos y su volumen concesionado o asignado total.

La determinación de la cuota de garantía debe considerar lo siguiente:

- Su valor debe reflejar el costo de oportunidad social de mantener ocioso el recurso.

⁷¹ *Ídem.*

El costo de oportunidad social puede estimarse en función:

- a) De los recursos económicos que dejaron de generarse por la actividad económica ó
 - b) De los ingresos del estado que pudieron tener una rentabilidad socioeconómica en la producción de bienes y servicios públicos.
- Debe generar incentivos hacia el uso eficiente del agua y
 - Debe lograr evitar el acaparamiento del recurso.⁷²

4.6 BENEFICIOS

- Opción que permite a los usuarios evitar la caducidad de los volúmenes de agua concesionados o asignados y por ende salvaguardar los derechos de explotación, uso y aprovechamiento del volumen autorizado.
- Regular la situación jurídica en la que se encuentran las personas físicas o morales que cuentan con volúmenes de aguas concesionadas o asignadas y no los han utilizados por más de dos años consecutivos.
- Evita el inicio de procedimiento de caducidad del agua dado que el usuario al aceptar pagar esta cuota, la Comisión Nacional del Agua se encuentra imposibilitada para declarar la caducidad de dos años anteriores.

⁷² Comisión Nacional del Agua, “*Políticas Públicas para el ahorro y uso eficiente del agua*”, página web, Disponible en línea en: <http://www.cmic.org/comisiones/sectoriales/medioambiente/Varios/The-Green-Expo-2011/Agua/agua/8.%2027%20LicYulethKarimeOrozco.pdf>, consultado el 30 de julio de 2013.

- Eficiencia en el otorgamiento de concesiones y estabilización de los acuíferos.⁷³

4.7 DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES

4.7.1 LEY DE AGUAS NACIONALES

[...] Artículo 29 Bis 3, fracción VI, numeral 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. 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 [...]*

⁷³ Ídem.

En el caso del supuesto mencionado en el párrafo anterior, podríamos decir que esta declaración de caducidad total o parcial por parte de la autoridad del agua se puede dar por dos supuestos, el primer supuesto es porque al incumplir con la obligación que tenía el titular de presentar sus informes trimestrales y anuales, la autoridad se percata de la falta de los mismos presumiendo se ha dejado de explotar, usar o aprovechar el volumen de las aguas concesionadas iniciando procedimiento de caducidad de volúmenes por el total de aguas concesionadas. El segundo supuesto es por haber cumplido con la obligación que se tenía trimestral y anualmente pero reportó volúmenes de agua utilizados ya sea mayores o menores a los concesionados o asignados, en estos casos se inicia procedimiento de caducidad parcial en el caso de haber reportado volúmenes menores por el volumen de agua que se ha dejado de explotar, o se iniciara procedimiento de caducidad de volúmenes mayores por el agua que se utilizó y no estaba concesionada.

En mi experiencia, podría mencionar que hay titulares que presentan sus declaraciones y pagos trimestrales y anuales pero con ceros para no reportar volúmenes de aguas utilizados y no pagar la cuota correspondiente, cumpliendo entre comillas con la obligación que tienen pero la autoridad del agua si durante dos años consecutivos se percata de lo mismo inicia procedimiento de caducidad de volúmenes también y esta será total extinguiendo el respectivo título.

La declaración de caducidad por parte de la autoridad del agua que mencionábamos en párrafos anteriores, se establece en función de la Ley de Aguas Nacionales, considerando el pago de derechos que realice el titular en la Ley Federal de Derechos y la determinación presuntiva de los volúmenes aprovechados.

Ahora bien, para evitar la declaración de caducidad establecida por la Ley de Aguas Nacionales y citada en el párrafo anterior, la misma Ley establece excepciones a la figura de la caducidad entre las cuales se encuentra la que establece que no se aplicará la extinción cuando el concesionario o

asignatario pague una cuota de garantía de no caducidad, proporcional y acorde con las disposiciones que se establezcan al respecto, 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.

4.7.1.1 REFORMAS A LA LEY DE AGUAS NACIONALES

Este ordenamiento jurídico vigente, ha sido reformado desde el momento de su publicación en el Diario Oficial de la federación el 1 de diciembre de 1992 hasta el día de hoy 5 veces, siendo la última con fecha del 7 de junio de 2013.⁷⁴

Para lo que a mi interés conviene solo analizare la primera reforma a esta Ley que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2004 por ser la que a mi interés conviene, reforma en la cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales.

Francisco García León, refiere que las reformas citadas a dicha ley se basaron en Políticas Hídricas Nacionales buscando realizar una Gestión Integral del Agua, considera que las políticas más importantes que definieron el espíritu de las reformas fueron:

- El agua es un bien vital, vulnerable y finito con valor social, económico y ambiental.
- El agua paga el agua.
- Quien contamina, paga.

⁷⁴ Cámara de Diputados, “*Ley de Aguas Nacionales*”, página web, Disponible en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lan.htm>, consultado el 11 de julio de 2013.

- Usuario-pagador.
- El agua es un asunto de seguridad nacional por lo que se debe conservar, proteger y restaurar el agua en calidad y cantidad.
- La descentralización de funciones de la Comisión Nacional del Agua.
- La gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrológica.
- La gestión Integral del agua considerando los demás recursos naturales.
- La sustentabilidad del recurso es tarea fundamental del Estado y la sociedad.
- Los usos del agua deben ser regulados por el Estado.
- Responsabilidad compartida en la gestión del agua por parte de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.⁷⁵

Si recordamos que la Ley de Aguas Nacionales tiene como finalidad regular la explotación, uso o aprovechamiento de nuestras aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr un desarrollo integral sustentable podríamos decir que el Poder Ejecutivo a través de la Comisión Nacional del Agua busca la sustentabilidad del recurso al amparo de las disposiciones legales contenidas en las reformas a la Ley.

Las reformas a esta Ley son de suma importancia porque podríamos decir que antes de la misma los usuarios de esta Ley podían infringir sus

⁷⁵ García León, Francisco, “*Los organismos operadores y las reformas a la Ley de Aguas Nacionales*”, página web, Disponible en línea en: http://seia.guanajuato.gob.mx/document/AquaForum/AF36/Af36_08LosOO.pdf consultado el 15 de junio de 2013.

disposiciones sin importar sus consecuencias ya que la autoridad no sancionaba. A partir de las reformas, los usuarios están obligados a observar todas las disposiciones legales.

Además, a partir de la entrada en vigor de las reformas del año 2004 a la Ley de Aguas Nacionales, nuestro sistema jurídico acotó y definió de forma más precisa los derechos reconocidos a los concesionarios por virtud de los títulos de concesión y asignación, la regulación del recurso hídrico nacional debe ser indefectiblemente resguardada y procurada por la Administración Pública dada la relevancia que tiene en el desarrollo Nacional.

Si bien es cierto esta reforma estableció la cuota de garantía de no caducidad como excepción a la figura jurídica de la caducidad total o parcial establecida en la Ley de Aguas Nacionales, también lo es que la misma no previo el procedimiento para determinar el cálculo de la cuantía por concepto de cuota de garantía de no caducidad, razón por la cual con fecha 27 de mayo de 2011 se publica en el Diario Oficial de la Federación el reglamento para la determinación y pago de la cuota de garantía de no caducidad que viene a regular la aplicación de la misma.

En términos de lo dispuesto por el artículo transitorio segundo del reglamento aludido, los instrumentos reglados en dicho ordenamiento de carácter general se encontraban supeditados a la publicación de la cuota autorizada por metro cúbico que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual fue publicada el 2 de agosto de 2011.

De lo anteriormente expuesto, podemos decir que si tomamos en cuenta que desde la publicación de las reformas a la Ley de Aguas Nacionales en el año 2004, donde se estableció como excepción a la caducidad total o parcial el pago de la cuota de garantía de no caducidad hasta la publicación del reglamento para la determinación y pago de la cuota de garantía de no caducidad en el año 2011 transcurrieron aproximadamente siete años periodo durante el cual la Autoridad del Agua no podía aplicar adecuadamente la

disposición y los usuarios de esta Ley no contaban en ningún momento con ningún tipo seguridad jurídica.

Como consecuencia de lo establecido en el párrafo anterior, podemos decir que en el transcurso de estos casi siete años la Autoridad del Agua no podía aplicar adecuadamente las disposiciones de Ley y digo que adecuadamente porque el o los usuarios que acudieron ante la Autoridad del Agua durante este transcurso de tiempo para hacer valer la ya tan multicitada cuota de garantía cubriendo su respectiva cuota para evitar se les caducaran los volúmenes asignados o concesionados, simplemente en primer lugar al no tener establecido un procedimiento, y al no haber cuota establecida, todos los usuarios pudieron hacer el pago de la cuota por la cantidad de un peso y fue totalmente valido resguardando sus volúmenes de agua.

4.7.2 REGLAMENTO PARA LA DETERMINACIÓN Y PAGO DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD DE DERECHOS DE AGUAS NACIONALES

El 27 de mayo de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación este ordenamiento que viene a regular esencialmente la causal de excepción de caducidad de volúmenes no utilizados contenida en el Artículo 29 Bis 3, primer párrafo, fracción VI, numeral 3 de la Ley de Aguas Nacionales.

Lo anterior, podemos considerarlo como un beneficio administrativo conferido a los concesionarios o asignatarios desde la entrada en vigor de las reformas efectuadas a la Ley de Aguas Nacionales en el año 2004, y que hasta antes de la publicación del aludido ordenamiento reglamentario se encontraba deficientemente regulado y por consecuencia no existía seguridad jurídica respecto de su aplicación.

El presente reglamento tiene por objeto establecer el procedimiento de determinación y pago de la cuota de garantía de no caducidad a que se refiere el Artículo 29 Bis 3, fracción VI, numeral 3 de la Ley de Aguas Nacionales.

A través de la cuota de garantía de no caducidad se permite al concesionario o asignatario evitar que aplique la extinción de la concesión o asignación por caducidad y, por ende, conservar el volumen de aguas concesionado o asignado o, en su caso, realizar la transmisión total y definitiva de sus derechos.

El período de dos años previsto en la Ley de Aguas Nacionales, se computará a partir de que se haya dejado de explotar, usar o aprovechar parcial o totalmente el volumen de aguas nacionales concesionado o asignado.

Este ordenamiento reglamentario, prevé el procedimiento para determinar el cálculo de la cuantía por concepto de la cuota de garantía de no caducidad; establece que para ello se multiplica la cuota autorizada por m³ vigente al momento en que deba realizarse el pago por el volumen mínimo de agua sin explotar, usar o aprovechar durante dos años consecutivos conforme a lo siguiente:

$$CGNC_t = CA_t * VASEUA_t$$

$$VASEUA_t = \text{Mínimo} [(VAACA_{t-1} - VAEUA_{t-1}), (VAACA_{t-2} - VAEUA_{t-2})]$$

Donde:

CGNC = Cuota de garantía de no caducidad.

CA_t = Cuota autorizada por m³ vigente al momento en que deba realizarse el pago.

VASEUA_t = Volumen mínimo de agua sin explotar, usar o aprovechar durante dos años consecutivos.

VAACA= Volumen de agua anual concesionado o asignado de acuerdo al título de concesión correspondiente.

VAEUA = Volumen de agua explotado, usado o aprovechado.

t = Periodo de 2 años consecutivos por el que se calcula la cuota de garantía de no caducidad.

t-1= Periodo comprendido por los primeros 12 meses del periodo t

t-2= Periodo comprendido por los últimos 12 meses del periodo t.

Los volúmenes de agua a que se refiere el presente artículo se expresarán en metros cúbicos.

La cuota de garantía de no caducidad se calcula considerando únicamente el volumen mínimo no utilizado en cualquiera de los dos años.

Para entender mejor lo anteriormente citado y poder determinar la cuota de garantía de no caducidad expongo a continuación un caso:

Supongamos que yo, Angélica del Rocío Soto Morales, cuento con un título de concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales del subsuelo por un volumen de 561.60 metros cúbicos anuales, otorgados por la Comisión Nacional del Agua.

Si de la revisión de la documentación que obra en los expedientes de alguna Autoridad del Agua se desprende que yo he dejado de utilizar en su totalidad el volumen de agua autorizado, lo cual se advierte de mis declaraciones de pago de derechos de los ejercicios de 2011 y 2012, tal y como se describe:

Volúmenes Declarados (m³)

AÑO	TRIMESTRES				VOLUMEN OCUPADO
	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO	
2011	38	20	22	17.54	97.54 m³
2012	28	41	7.7	20.7	97.4 m³

Para calcular mi volumen mínimo de agua sin explotar conforme lo establecido en el reglamento quedaría así:

$$VASEUA_t = \text{Mínimo} [(VAACA_{t-1} - VAEUA_{t-1}), (VAACA_{t-2} - VAEUA_{t-2})]$$

$$VASEUA_t = \text{Mínimo} [(561.60 - 97.54), (561.60 - 97.4)]$$

$$VASEUA_t = \text{Mínimo} [(464.06), (464.2)]$$

$$VASEUA_t = 464.06$$

De los datos anteriormente señalados, se concluye que he dejado de explotar por dos años consecutivos un volumen anual de 464.06 metros cúbicos que resulta ser el volumen mínimo de agua sin explotar, conforme a lo dispuesto por el Artículo 4 del reglamento para la determinación de la cuota de garantía de no caducidad.

Para calcular mi cuota de garantía conforme lo establecido en el reglamento quedaría así:

$$CGNC_t = CA_t * VASEUA_t$$

$$CGNC_t = 8.0218 * 464.06$$

$$CGNC_t = 3722.596508$$

Ahora bien, es preciso señalar que la Autoridad del Agua al percatarse que algún usuario ha dejado de explotar, usar o aprovechar sus volúmenes de aguas concesionados o asignados inicia procedimiento para caducar estos volúmenes, mismo inicio en el que se señala los volúmenes a caducar más no la cuota de garantía a pagar ya que esta deberá ser calculada por el usuario para posteriormente presentar el formato correspondiente y realizar su pago.

Para entender mejor los inicios de procedimientos de caducidad parcial y total expongo a continuación un caso para caducidad parcial y un caso para caducidad total:

- Inicio de procedimiento de caducidad parcial de volúmenes.

Supongamos que yo, Angélica del Rocío Soto Morales, cuento con título de concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales del subsuelo, por un volumen de 590,400.00 metros cúbicos anuales, otorgados por la Comisión Nacional del Agua.

Si de la revisión de la documentación que obra en los expedientes de alguna Autoridad del Agua se desprende que yo he dejado de utilizar en su

totalidad el volumen de agua autorizado, lo cual se advierte de mis declaraciones de pago de derechos de los ejercicios de 2011 y 2012, tal y como se describe:

Volúmenes Declarados (m³)

AÑO	TRIMESTRES				VOLUMEN OCUPADO
	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO	
2011	24,641.00	28,949.00	24,146.00	24,749.00	102,485.00 m³
2012	21,516.00	19,758.00	22,034.00	19,668.00	82,976.00 m³

La representación anterior hace presumir que exploté, usé y aproveché aguas nacionales en volúmenes menores al autorizado en mi título de concesión, siendo el volumen anual autorizado de 590,400.00m³, tal y como se demuestra en la siguiente tabla:

Título de Concesión	
590,400.00 M³/Anual	
Volumen explotado	Volumen no explotado
102,485.00 m³(2011)	487,915.00 m³
82,976.00 m³(2012)	507,424.00 m³

En base a lo anterior, se tiene que el volumen a caducar, es el resultado de considerar el volumen total concesionado en el Título de Concesión otorgado por 590,400.00 m³/anual menos el volumen máximo consumido durante los años 2011 y 2012 consecutivos.

Por lo antes expuesto, se iniciaría el procedimiento de declaración de caducidad parcial por 487,915.00 M³/Anual del total de 590,400.00 M³/Anual amparados por mi título de concesión, siendo el volumen a caducar el siguiente:

Título de Concesión	Volumen máximo consumido	Volumen a caducar
590,400.00 m ³	102,485.00 m ³	487,915.00 m ³

Toda vez que me encuentro en el supuesto previsto en la fracción VI del artículo 29 BIS 3, de la Ley de Aguas Nacionales se me notificaría el inicio de procedimiento de caducidad de volúmenes para modificar mi título de concesión por dejar de aprovechar aguas nacionales concesionadas a menos que le haya notificado a la Autoridad del Agua como más adelante señalo.

- Inicio de procedimiento de caducidad total de volúmenes.

Supongamos que yo, Angélica del Rocío Soto Morales, cuento con título de concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales del subsuelo, por un volumen de 160,000.00 metros cúbicos anuales, otorgados por la Comisión Nacional del Agua.

Si de la revisión de la documentación que obra en los expedientes de la Autoridad del Agua se desprende que he dejado de utilizar en su totalidad el volumen de agua autorizado, lo cual se advierte de las declaraciones de pago de derechos de los ejercicios de 2011 y 2012, tal y como se describe:

Volúmenes Declarados (m³)

AÑO	TRIMESTRES				VOLUMEN OCUPADO
	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO	
2011	0	0	0	0	0 m³
2012	0	0	NO PRESENTO	NO PRESENTO	0 m³

La representación anterior hace presumir que no exploté, usé y aproveché aguas nacionales en los años 2011 y 2012 por el volumen total

autorizado en mi título de concesión, siendo el volumen anual autorizado de 160,000.00 m³, tal y como se demuestra en la siguiente tabla:

Título de Concesión 160,000.00 M³/Anual	
Volumen explotado	Volumen no explotado
0	160,000.00 m³
0	160,000.00 m³

En base a lo anterior, se tiene que el volumen a caducar, es el resultado de considerar el volumen total concesionado en el Título de Concesión otorgado por 160,000.00 m³/anual menos el volumen máximo consumido durante los años 2011 y 2012 consecutivos.

Por lo antes expuesto, se iniciaría el procedimiento de declaración de caducidad total por 160,000.00 M³/Anual amparados en mi título de concesión.

Toda vez que me encuentro en el supuesto previsto en la fracción VI del artículo 29 BIS 3, de la Ley de Aguas Nacionales se me notificaría el inicio de procedimiento para declarar la extinción de mi título de concesión por caducidad total de volúmenes de mi concesión a menos que le haya notificado a la Autoridad del Agua como a continuación señalo.

Los usuarios que hayan optado por el pago de la cuota de garantía de no caducidad deberán efectuarlo dentro de los primeros quince días hábiles siguientes a aquél en que concluya el periodo a partir de que se haya dejado de explotar, usar o aprovechar parcial o totalmente el volumen de aguas nacionales concesionado o asignado, ello siempre y cuando que los usuarios hayan avisado por escrito a la Comisión Nacional del Agua su deseo de optar por este beneficio establecido en la Ley, al menos quince días antes de que haya concluido dicho periodo.

Es importante señalar que los usuarios que se ubicaron en el supuesto de caducidad a la entrada en vigor del reglamento, el pago lo pudieron efectuar dentro de los seis meses siguientes a la primera publicación de la cuota autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual implicó que los usuarios pudieran realizar dicho pago a partir del 03 de agosto de 2011 al 02 de febrero de 2012.

Si ocurriera el caso de que la Autoridad del agua en algún momento detectara que algún concesionario o asignatario de aguas nacionales pagó incorrectamente la cuota de garantía de no caducidad correspondiente, lo hará de su conocimiento, señalando el volumen de aguas nacionales no explotado, usado o aprovechado que dejó de pagar y el monto del pago omitido, dentro del plazo de dos años contados a partir de la fecha de presentación de la declaración.

Es importante señalar que al momento en que el usuario o los usuarios hacen el pago correspondiente de la cuota de garantía de no caducidad, si bien es cierto la misma ampara los volúmenes concesionados o asignados de dos años consecutivos, también lo es que el derecho por la explotación, el uso o aprovechamiento de la concesión, ampara únicamente la cantidad de agua utilizada por cada trimestre del ejercicio.

4.7.3 OFICIO MEDIANTE EL CUAL LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AUTORIZA A LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, BAJO LA FIGURA DE APROVECHAMIENTOS, LAS CUOTAS DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD DE DERECHOS DE AGUAS NACIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE AGOSTO DE 2011.

Este oficio, es de suma importancia, ya que para poder calcular una cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales se debe conocer la cuota autorizada por metro cúbico vigente al momento en que deba realizarse el pago, misma cuota que es establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en este oficio que expongo a continuación.

**APROVECHAMIENTO AUTORIZADO PARA DETERMINAR LA CUOTA DE GARANTIA DE NO
CADUCIDAD DE DERECHOS DE AGUAS NACIONALES
(Pesos/m3)**

Usos	Zona de disponibilidad de agua ^{1/}								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Por las aguas provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, a excepción de las del mar:	20.484 1	16.386 7	13.655 5	11.266 0	8.875 8	8.0218	6.037 8	2.145 1	1.607 6
Por las aguas provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, a excepción de las del mar, destinadas a:									
Uso de agua potable	0.4058	0.4058	0.4058	0.4058	0.405 8	0.4058	0.189 0	0.094 4	0.047 0
Generación hidroeléctrica	0.0043	0.0043	0.0043	0.0043	0.004 3	0.0043	0.004 3	0.004 3	0.004 3
Acuicultura	0.0033	0.0033	0.0033	0.0033	0.003 3	0.0033	0.001 6	0.000 8	0.000 4
Balnearios y centros recreativos	0.0117	0.0117	0.0117	0.0117	0.011 7	0.0117	0.005 7	0.002 7	0.001 3

Anteriormente, en mi trabajo de investigación, expuse un ejemplo de cómo determinar la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales, si volvemos a analizar el ejemplo que expuse, podemos darnos cuenta que nuestra cuota autorizada por metro cúbico vigente fue de 8.0218, en virtud de que como ya lo vimos con antelación el estado de Guanajuato,

Gto., se encuentra en la zona de disponibilidad 6 con fundamento en el Artículo 231 de la Ley Federal de Derechos antes citado. Es importante señalar que para el ejemplo que expuse utilice dicha cuota en virtud de que nos encontramos en el estado de Guanajuato, Gto., y dicha cuota autorizada aplicaría, pero si nos encontramos en otro municipio o estado tendremos que observar la Ley Federal de Derechos para analizar en que zona de disponibilidad nos encontramos y según la zona en que nos encontremos podemos determinar con este oficio cuál sería la cuota autorizada a aplicar en cada caso.

Por último, es importante señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza a la Comisión Nacional del Agua dichas cuotas de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales bajo la figura de aprovechamientos, esto, en virtud de que dichas cuotas de garantía son sanciones a los usuarios de aguas nacionales que no explotaron, usaron o aprovecharon los metros cúbicos autorizados en los títulos de concesión por un periodo de dos años consecutivos.

4.7.3.1 LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

En esta Ley, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda autorizado para fijar o modificar los aprovechamientos que se cobrarán en los ejercicios fiscales, incluso por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación o por la prestación de servicios en el ejercicio de las funciones de derecho público por los que no se establecen derechos o que por cualquier causa legal no se paguen.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante resoluciones de carácter particular, aprueba los montos de los aprovechamientos que cobran las dependencias de la Administración Pública Federal, salvo cuando su determinación y cobro se encuentre previsto en otras leyes.

4.7.3.2 INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL

Desde los orígenes del Estado, este fue concebido como un instrumento al servicio de las personas para protegerlos, defenderlos y proporcionarles determinados medios de subsistencia que por nosotros mismos sería imposible o más difícil de alcanzar. Con el paso del tiempo, los seres humanos nos hemos ido organizando hasta el punto de transferirle dicho poder de mando al Estado mediante el cual satisface necesidades primordiales como la prestación de servicios públicos pero esto gradualmente ocasiona gastos que los ciudadanos debemos cubrir. El estado tiene que recurrir a diversos medios para allegarse fondos y cubrir estos gastos. Así se habla entonces de los ingresos.⁷⁶

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2013, contempla los Ingresos en cantidades estimadas que percibirá el gobierno de la Federación en un determinado ejercicio, por concepto de:

1. Impuestos
2. Contribuciones de mejoras
3. Derechos
4. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.
5. Productos y
6. Aprovechamientos.

⁷⁶ Einaudi, Luigi, “*Principios de Hacienda Pública*”, Ed. Aguilar, 1962.

4.7.3.2.1 IMPUESTOS

El Código Fiscal de la Federación señala que son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho previstos por la misma tales como el Impuesto sobre la renta, Impuesto al valor agregado, Impuesto empresarial a tasa única, Impuesto a los depósitos en efectivo, Impuesto especial sobre producción y servicios, Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación, Impuesto a los rendimientos petroleros, Impuestos al comercio exterior, Impuesto sobre automóviles nuevos, Accesorios, etc. Como mera mención es importante destacar que los impuestos constituyen el principal ingreso tributario del Estado.

4.7.3.2.2 CONTRIBUCIONES DE MEJORAS

El Código Fiscal de la Federación, establece que son aquellas a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas de infraestructura hidráulica como la pavimentación, el agua, el drenaje, la electricidad, etc.

Luigi Einaudi, por su lado considera que es la compensación con carácter obligatorio al ente público con ocasión de una obra realizada por él con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles.⁷⁷

⁷⁷ *Ibídem*, p. 72.

4.7.3.2.3 DERECHOS

El Código Fiscal de la Federación literalmente establece que son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Por su parte, la Ley de Ingresos de la Federación regula que Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público como las provenientes de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, etc; Por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación y por Derechos a los hidrocarburos.

4.7.3.2.4 CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO

4.7.3.2.5 PRODUCTOS

Luigi Einaudi, considera que son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. En base a la misma se puede establecer que los productos y en cierta medida los derechos son los ingresos que obtiene el Estado como consecuencia de la

explotación de sus bienes y recursos patrimoniales tanto públicos como privados.

4.7.3.2.6 APROVECHAMIENTOS

El Código Fiscal de la Federación establece que son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal como las multas, los reintegros, los provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica, etc. el Código Fiscal, señala además que se consideran aprovechamientos accesorios los recargos causados por no cubrir los aprovechamientos en la fecha establecida, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización que se apliquen en relación con aprovechamientos.

En resumen, podemos decir que la diferencia entre cada concepto estriba en que los impuestos nacen hasta que el sujeto coincide con la hipótesis que marca la Ley, si no existe coincidencia no hay impuestos; mientras que los derechos nacen por el uso de bienes o servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, ejemplo: actas de nacimientos, matrimonio etc.; Los productos nacen cuando el Estado presta servicios de derecho privado, ejemplo: que el estado organice una festividad con fines beneficios y cobre por participar en ella; Aprovechamientos serían aquellos ingresos que nacen por multas, recargos, indemnizaciones distintos de las fiscales, por ejemplo las multas de policía, tránsito, etc. pero sobretodo, aprovechamiento es la cuota de garantía de no caducidad ya que es considerada como una sanción o multa por no utilizar los volúmenes de agua concesionados o asignados.

CONCLUSIONES

Para concluir este trabajo de tesis, esta sección está dedicada a mostrar las conclusiones y recomendaciones obtenidas a lo largo de este trabajo de investigación. Lo anterior, con la finalidad de mostrar los beneficios obtenidos.

- Históricamente, desde la época de las civilizaciones antiguas en nuestro país y en todo el mundo, ha existido y existirá el gran problema de la propiedad. El agua, recurso hídrico señalado como propiedad de la nación por nuestra Carta Magna vigente, no es la excepción ya que la disputa por la misma conlleva a otorgar títulos ya sean de concesión o asignación a los usuarios para un uso racional, lo que conlleva al mismo tiempo al pago de él, sin embargo, hemos visto que dichos títulos no garantizan tal propósito por lo que se deben tomar medidas que realmente garanticen el uso eficiente del recurso hídrico.
- El agua, día a día está sufriendo de constantes cambios en los diversos acuíferos de nuestro país, por lo que si bien es cierto se otorgan títulos a los usuarios en base a diversos estudios realizados por la Autoridad del Agua, también lo es que de acuerdo a los problemas planteados en el cuerpo de esta investigación, los mismos deberían ser actualizados periódicamente por la misma Autoridad para así poder otorgar eficientemente el agua que necesitan y pagar por toda ella, no solamente por la que dicen ser utilizada, con esto evitaríamos el acaparamiento del recurso de manera ociosa y se estarían otorgando más títulos a quienes la solicitan, esto claro, con la finalidad que se persigue hasta el momento de garantizar tal recurso a generaciones futuras y por el hecho de que el mismo es considerado como asunto de seguridad nacional.

- El estudio de esta investigación, es el resultado del análisis constitucional del tema del agua al ser responsabilidad del Estado el proveer los medios necesarios para su adecuada explotación, uso o aprovechamiento como lo es el establecimiento de una cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales.
- La Autoridad del agua, con base en su autoridad constitucional que le otorga el Artículo 27, para enfrentar el gran problema del acaparamiento ocioso por parte de los usuarios, lo que hace con base a los ordenamientos jurídicos aplicables es identificar a los usuarios que no hacen un uso total de sus volúmenes concesionados sancionándolos con multas por no utilizar el agua concesionada o asignada, sin embargo, la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas de aguas nacionales pasa por alto que es una medida tendiente a la sustentabilidad del agua, misma que tiene su fundamento en el Artículo 25 de nuestra vigente Carta Marga, motivo por el cual no está cumpliendo con dicho fin, se está olvidando del mismo, ya que los usuarios pagan por no haber explotado, usado o aprovechado aguas nacionales garantizando así sus volúmenes otorgados no garantizando a su vez el interés superior del recurso hídrico.
- La automedición y la autodeclaración que realizan los usuarios de aguas nacionales a la Comisión Nacional del agua por usar, explotar o aprovechar aguas nacionales de acuerdo a la Ley Federal de Derechos, lo que hace es que la Autoridad del Agua desconozca los volúmenes de agua realmente utilizados por lo que debería sin duda existir una medición directa por parte de la Comisión Nacional del Agua, esto con la finalidad de evitar la subdeclaración y acaparamiento de dicho recurso hídrico.
- A pesar de que el esquema de regulación vigente no genera incentivos para un uso eficiente del agua, debe quedar bien claro que la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales no es un

incentivo a tirar el agua, sino por el contrario, sigue el espíritu del texto constitucional al fomentar la sustentabilidad del agua.

- El Estado mexicano, sin perjuicio de que la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales no sea una medida tendiente a la sustentabilidad del agua, deberá garantizar hoy a todos los mexicanos este recurso hídrico y a generaciones futuras.
- En virtud de que el Poder Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua, ejerce la autoridad y administración en materia de aguas nacionales con base en la Ley de Aguas Nacionales, ordenamiento jurídico reglamentario del Artículo 27 constitucional, dicha Ley debe contar con un ordenamiento jurídico íntegro que garantice en todo momento a los usuarios seguridad jurídica.
- Si bien es cierto, durante el periodo aproximado de siete años la Autoridad del Agua no pudo aplicar adecuadamente las disposiciones de la ley de aguas nacionales al no establecer en la misma procedimiento alguno para determinar el cálculo de la cuantía por concepto de cuota de garantía de no caducidad y los usuarios en materia de aguas nacionales no contaban con seguridad jurídica, también lo es que en el transcurso de este periodo a los usuarios que optaron por realizar el pago de la cuota de garantía, se les hizo del conocimiento de dicha laguna de Ley y se les aceptó el pago permitiéndoles conservar sus volúmenes de agua concesionadas o asignadas.
- La cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales, bien puede resultar una opción favorable a los usuarios que desean conservar sus volúmenes de agua concesionadas o asignadas, pero la cuota de garantía para garantizar que sea una medida tendiente a la sustentabilidad del agua y lograr satisfactoriamente dicha expectativa debe plantearse dicho objetivo.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- 1.- Artículo 27, *Instituto Nacional de Salud Pública*, disponible en http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/27.pdf.
- 2.- Betancourt Posada, Alberto, Ávila Romero, León Enrique, Betancourt León, Hugo, Pavón Romero, Armando, Ramírez González, Clara Inés, Ríos Zúñiga, Rosalina y Zúñiga Lázaro, Elvia, *Historia de México*, México, Santillana, 2011, vol. 2.
- 3.- Cámara de Diputados, *“Constitución de Apatzingán 1814”*, página web, Disponible en línea en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf.
- 4.- Cámara de Diputados, *“Constitución de 1824”*, página web, Disponible en línea en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf.
- 5.- Cámara de Diputados, *“Constitución de 1857”*, página web, Disponible en línea en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.
- 6.- Cámara de Diputados, *“Ley de Aguas Nacionales”*, página web, Disponible en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lan.htm>.
- 7.- Cámara de Diputados, *“Reformas Constitucionales por Artículo”*, página web, Disponible en línea en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.
- 8.- Cervantes Ahumada, Raúl, *“Derecho Marítimo”*, México, D.F, Herrero, S.A., 1970.
- 9.- Clavijero, Francisco Javier, *“Historia antigua de México”*, 10a ed., México, Porrúa, 2003.
- 10.- Comisión Nacional del Agua, *“Políticas Públicas para el ahorro y uso eficiente del agua”*, página web, Disponible en línea en:

<http://www.cmic.org/comisiones/sectoriales/medioambiente/Varios/The-Green-Expo-2011/Agua/agua/8.%2027%20LicYulethKarimeOrozco.pdf>.

11.- Comisión Nacional del Agua, *“Programa Nacional Hídrico 2007-2012”*, página web, Disponible en línea en: http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/PNH_05-08.pdf.

12.- *“Constitución española de 1812”*, página web, Disponible en línea en: http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_espa%C3%B1ola_de_1812.

13.- De la Torre Villar, Ernesto, González Navarro, Moisés y Stanley, Ross, *“Historia documental de México”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1964, t. II.

14.- De la Torre Villar, Ernesto, *“La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1964.

15.- De Sahagún, Bernardino, *“Historia General de las cosas de Nueva España”*, 3a. ed., México, Porrúa, 1975.

16.- Einaudi, Luigi, *“Principios de Hacienda Pública”*, Ed. Aguilar, 1962.

17.- García León, Francisco, *“Los organismos operadores y las reformas a la Ley de Aguas Nacionales”*, página web, Disponible en línea en: http://seia.guanajuato.gob.mx/document/AquaForum/AF36/Af36_08LosOO.pdf.

18.- Gómez Robledo Verdusco, Alonso, *“Derecho del mar”*, México, D.F, Mc.Graw-Hill-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, colección Panorama del Derecho Mexicano.

19.- *“La constitucionalidad y la finalidad de la cuota de garantía de no caducidad”*, página web, Disponible en línea en: http://www.atl.org.mx/coloquio/images/iv_coloquio/pdf/presentaciones/PANEL%206/ALEJANDRO%20IBARRA.pdf.

- 20.- Hernández M., Abel, *“El Artículo 27 Constitucional, Fuente de Planeación Nacional y Programa Social sobre Distribución de la Tierra”*, página web, Disponible en línea en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/477/28.pdf>.
- 21.- León-Portilla, Miguel, Barreta Vázquez, Alfredo, González, Luis, De la Torre, Ernesto y Velázquez, María del Carmen, *“Historia documental de México”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1964, t. I.
- 22.- LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, *“Constitución del pueblo mexicano”*, Porrúa, Miguel Ángel, (coordinador y editor), México, Editorial Porrúa, 2010.
- 23.- Martínez Morales, Rafael I., *“Derecho Administrativo primer curso”*, 2ª edición, México, Ed. Harla, 1995.
- 24.- Merlo Juárez, Eduardo, *“El culto a la lluvia en la colonia”*, *Arqueología Mexicana*, México, Raíces, página web, Disponible en línea en: www.arqueomex.com/S2N3nColonia96.html.
- 25.- Serra Rojas, Andrés, *“Derecho Administrativo”*, décima cuarta edición, México, Ed. Porrúa, 1988, t. I.
- 26.- Treviño, Héctor Jaime, Velázquez, Rogelio, Treviño, Héctor M. y Solís, Alberto, *“Historia de México”*, México, Castillo, 1998, vol. 3.
- 27.- Von Hagen, Víctor W, *“Culturas básicas del mundo los aztecas”*, 3a. ed., México, Joaquín Mortiz, 1968.