



Fall 1982

Comentarios a las Leyes e Instituciones Que Reglamentan Las Aguas Superficiales de Mexico

Francisco Oyarzabal

Recommended Citation

Francisco Oyarzabal, *Comentarios a las Leyes e Instituciones Que Reglamentan Las Aguas Superficiales de Mexico*, 22 NAT. RES. J. 999 (1982).

Available at: <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol22/iss4/21>

This Article is brought to you for free and open access by the Law Journals at UNM Digital Repository. It has been accepted for inclusion in Natural Resources Journal by an authorized editor of UNM Digital Repository. For more information, please contact disc@unm.edu.

Comentarios a las Leyes e Instituciones Que Reglamentan Las Aguas Superficiales de Mexico

En la historia del hombre el agua ha sido un factor determinante para la elección de sus asentamientos, así como para el florecimiento y desarrollo de las sociedades. Los diferentes aprovechamientos que el hombre hace del agua y que van, desde los usos domésticos, los abrevaderos para el ganado, el riego de la tierra, la acuacultura, la generación de energía, la industria, la navegación y la recreación, han hecho que la competencia entre estos diversos usos y por diferentes grupos o personas, generen algunos problemas de apropiación.

La importancia vital que para el hombre significa el agua, ha motivado que desde tiempos muy remotos se haya reglamentado su dominio, explotación, aprovechamiento y uso, mediante costumbres y leyes que han adoptado las más diversas características y particularidades. En general puede afirmarse que estas medidas de regulación a los usos del agua pretenden satisfacer los principios de equidad y justicia, desde el punto de vista social y de los principios de eficiencia y seguridad, desde el punto de vista económico.

En la actualidad y lléndose a los extremos, existen dos maneras de asignar el agua y de lograr un uso eficiente de ella, a saber:

1. A través de una plantificación central y
2. Mediante decisiones individuales de personas o empresas siguiendo los mecanismos del mercado.

Ambas tienen sus ventajas y dificultades para alcanzar el uso más eficiente de los recursos hidráulicos y mantener el principio de equidad entre sus usuarios.

Considerando las características tan especiales del agua y las condiciones requeridas para su manejo, puede afirmarse que es necesario contar con un proceso centralizado para asignar dichos recursos. De hecho, sería prácticamente imposible lograr el control y desarrollo del agua sin un criterio que mantenga en perspectiva los intereses sociales y económicos de la Nación en general y que exista la autoridad e instituciones correspondientes para implementar las acciones que resulten de la aplicación de este criterio.

*Asesoría Coordinación General de Delegaciones, Secretaría de Programación y Presupuesto

Por otra parte, tomando en cuenta que la utilización del agua es mayoritariamente realizada por individuos, es indispensable contar con mecanismos que permitan a éstos decidir el mejor uso para su propio beneficio. Es así que las leyes y reglamentos respectivos deben buscar que se cumplan los principios sociales y económicos de equidad, justicia, eficiencia y seguridad.

Leyes y Disposiciones Vigentes

En el caso de México, las bases legales para el aprovechamiento del agua emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 27, considera que las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tendrá, el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Asimismo, la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

Considera además, que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

De estos principios fundamentales se deriva la legislación y reglamentación vigente sobre la materia; las principales leyes al respecto son: la Ley Federal de Aguas y la Ley de Conservación del Suelo y Agua.

La institución responsable del cumplimiento de estas leyes es la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la cual se coordina con las Secretarías de Pesca, Reforma Agraria, Marina, Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Electricidad en los casos correspondientes.

La legislación vigente en nuestro país tiene por objeto fomentar aprovechar y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas, así como realizar una distribución equitativa de los recursos hidráulicos. Regulando la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional conforme lo exige el interés público.

Para cumplir con estos propósitos, se declara de utilidad pública la formación y actualización del inventario de los recursos hidráulicos, los estudios y trabajos necesarios para los proyectos de obras hidráulicas de todo tipo, la protección, mejoramiento y conservación de cuencas, cauces, vasos y acuíferos. Las obras destinadas para preservar y mejorar las condiciones ecológicas para el desarrollo de la flora y fauna acuáticas, así como la prevención y el control de la contaminación de las aguas.

Por otra parte, el régimen legal establecido considera aguas superficiales propiedad de la nación a las de los ríos y sus afluentes directos o

indirectos con corrientes constantes en toda su extensión, así como los lagos interiores que éstos formen.

Son también propiedad de la nación, aquellas corrientes constantes o intermitentes cuyo cauce 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. Asimismo los lagos, lagunas o esteros que reúnan las condiciones anteriores.

Son también propiedad nacional los manantiales que broten en terrenos nacionales, las que se extraigan de las minas y las que correspondan a la nación en virtud de tratados internacionales.

Las anteriores definiciones de propiedad nacional son inalienables e imprescriptibles.

Atendiendo a la legislación anterior, virtualmente todas las aguas superficiales existentes en el país son propiedad nacional.

Compete al Ejecutivo Federal la aplicación de la ley o reglamentos en la materia, correspondiendo a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos el regular y controlar la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas en los términos legales correspondientes. Es la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos quien otorga las asignaciones, concesiones o permisos para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales.

Es también responsable esta Secretaría de administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas, cauces, vasos y manantiales en coordinación, cuando así proceda, con la Secretaría de Pesca y con la Secretaría de Marina.

Además está a su cargo construir, administrar, operar, desarrollar, conservar y rehabilitar las obras de riego, drenaje, infiltración, defensa contra inundaciones y el mejoramiento en las cuencas donde existan aguas de propiedad nacional.

La ejecución de las obras hidráulicas que se convengan en los tratados internacionales, son de igual manera responsabilidad de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

En cuanto a la organización y manejo de los sistemas de riego, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos planeará su explotación con la intervención de los usuarios de dichos sistemas.

Para la generación de energía hidroeléctrica, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos debe asignar los volúmenes de agua requeridos de acuerdo con los proyectos correspondientes, coordinándose para el efecto con la Comisión Federal de Electricidad. También deberá coordinarse con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para la planeación, ejecución y operación de las obras de abastecimiento, de agua potable y alcantarillado.

Las disposiciones generales que reglamentan la explotación, uso o

aprovechamiento de las aguas, estipulan que es libre el uso y aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional por medios manuales para fines domésticos y de abrevadero, siempre que no se desvíen las aguas de su cauce. Así se establece el derecho ribereño.

Por otra parte, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos podrá celebrar convenios con los Estados y municipios, así como con los ejidos y comunidades o particulares para la construcción de obras que tengan como fin explotar, usar, o aprovechar aguas cualquiera que sea su régimen legal; estableciendo así, mediante concesión o permiso otorgados conforme a la ley, los derechos a particulares y a sociedades constituidas de acuerdo a las leyes mexicanas del régimen de propiedad privada. Para lo anterior deberán coordinarse las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la de Reforma Agraria en los términos de la Ley Federal de Aguas y de la Ley Federal de Reforma Agraria.

El Ejecutivo Federal ha establecido el orden de prioridades que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos deberá observar para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, misma que podrá ser alterada cuando lo exija el interés público.

Hoy día el orden de prelación en vigencia es el siguiente:

- I. Usos domésticos
- II. Servicios Públicos Urbanos
- III. Abrevaderos de ganado
- IV. Riego de terrenos; y dentro de éste es prioritario el ejido y terrenos comunales sobre la propiedad privada.
- V. Industrias; teniendo prioridad la generación de energía eléctrica para servicio público sobre otras industrias.
- VI. Acuacultura
- VII. Generación de energía eléctrica para servicio privado.
- VIII. Lavado y entarquinamiento de terrenos y
- IX. Otros usos.

La Ley Federal de Aguas establece que siempre tendrán preferencia los usos domésticos.

Las concesiones de aguas propiedad de la nación a particulares se otorgan a solicitud del o los interesados, normándose respecto a la propiedad de los bienes que se vayan a beneficiar con dicha concesión, a los proyectos de las obras y en el caso de aguas para riego, a las superficies de acuerdo con la ley de Reforma Agraria, así como a los requisitos y trámites que deberá cumplir el interesado.

En los títulos de concesión se especifican normas relativas a la prevención y control de la contaminación de las aguas, el gasto, el volumen, el régimen de demanda y el destino de las aguas. Se establece de igual manera la prohibición de modificar las condiciones de aprovechamiento,

de gravar y transferir la concesión, sin previa autorización de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. De igual manera se estipula la duración de la concesión y las causas que dan lugar a su revocación o caducidad.

Dentro de las causas de revocación están, el destinar el agua a un fin distinto al establecido en la concesión, el usar el agua en terrenos distintos o superficies mayores de las señaladas y a dejar de cumplir cualquiera de las condiciones que en el título de concesión se establezcan o transferir las concesiones a favor de un gobierno extranjero.

Es causa de caducidad total de la concesión, dejar de utilizar las aguas objeto de las mismas durante dos años consecutivos y en el caso que se utilice solamente una parte del volumen de agua por el mismo período, caducará la concesión sobre la parte que no hubiere sido aprovechada.

En caso de fuerza mayor o de utilidad pública, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos podrá modificar o declarar la extinción de las concesiones.

COMENTARIOS

El anterior extracto de las disposiciones vigentes referentes a las aguas superficiales, aunque somero, permite ver que esta materia está ampliamente legislada, es completa y prácticamente no deja espacios jurídicos descubiertos.

Desde el punto de vista socioeconómico, establece la propiedad privada al transmitir el dominio de las aguas a los particulares. De esta manera es posible que los individuos concesionarios de las aguas, puedan dedicar éstas al uso que más les convenga, con la mayor eficiencia que las condiciones socioeconómicas permiten. Sin embargo, la nación se reserva el derecho de imponer a la propiedad privada aquellas modalidades que dicte el interés público, con lo cual el interés social se mantiene con prioridad sobre el interés individual y esta condición facilita enormemente la planificación de los recursos hidráulicos del país, ampliando las posibilidades de su utilización, propiciando que cada vez se haga un mejor uso de este escasos recurso en México.

Existen algunas objeciones en cuanto a que los administradores o responsables de ejecutar las leyes y disposiciones sobre esta materia, tengan el suficiente buen juicio para que la planeación respectiva dedique a su mejor uso las aguas superficiales disponibles. Como contraparte, se puede argumentar que los individuos persiguen su propio interés y como tales tendrán más dificultades para decidir sobre el mejor uso de las aguas disponibles, además de que generalmente, la suma del máximo beneficio individual no corresponde al máximo beneficio de la sociedad.

El Gobierno Federal, como depositario y administrador de los bienes

propiedad de la nación, construye obras para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos superficiales utilizando recursos financieros que todo el país tiene que pagar. En este sentido, es que las disposiciones que rigen la utilización del agua deben buscar la equidad entre los beneficiarios de la misma y aunque este propósito de redistribución del ingreso beneficia a la nación en su conjunto, los beneficiarios deben pagar una porción sustantiva de los costos de las obras hidráulicas, de acuerdo al potencial productivo que éstas proporcionan y además deben cubrir los gastos de operación y conservación.

Las leyes y disposiciones en vigor plantean en forma general lo anterior, sin embargo, aún es necesario realizar un mayor esfuerzo, tanto por parte del Gobierno Federal como de los usuarios, para que se reglamente con más precisión este aspecto, con el fin de lograr que los costos implícitos en el aprovechamiento del agua se reflejen de manera más real, haciendo que se incremente la eficiencia de la utilización del agua.

En este punto, aún hay margen para reglamentar aspectos tales como: la entrega de agua por volumen, cuotas marginales según el uso a que se destinen, cuotas diferenciales, etc.

A la fecha se ha promovido la eficiencia en el uso del agua principalmente con medidas administrativas y es de preverse que si a éstas se adicionan medidas de tipo económico, la tendencia a incrementar la eficiencia será notable.

Se puede resumir después de este somero examen de nuestras leyes y disposiciones referentes a las aguas superficiales, que éstas permiten un aprovechamiento del agua adecuado a la realidad socioeconómica del país, dando amplio margen y flexibilidad, al satisfacer por una parte, las necesidades de una planificación racional del uso y desarrollo de los recursos hidráulicos como patrimonio colectivo de los mexicanos y por la otra, dando lugar a la iniciativa individual, aunque siempre sujeta a los intereses superiores de la nación.

LAWS AND INSTITUTIONS THAT REGULATE SURFACE WATERS IN MEXICO

Mexican Law

The Constitution of Mexico provides that waters within national boundaries belong to the nation which, in turn, has the right to transfer its authority over the waters to individuals. However, the Constitution allows such water transfers only for public use, and only by means of indemnification. The federal government maintains the right, always, to impose conditions for water use upon the private sector, consistent with the public interest.

Two main federal laws have arisen based on these constitutional principles: the Federal Law of Water, and the Law of Conservation and Groundwater. Their aim is to regulate and develop national waters according to the greatest social benefit.

Mexican Institutions

The Department of Agriculture and Water Resources enforces the legislation. Its first function is to regulate water appropriation. The Department has many other responsibilities such as administration of groundwater, operation of filter works, waterways, and irrigation systems. It collaborates with the Federal Electricity Commission to allocate water for hydraulic energy generators, and with the Department of Human Settlements and Public Works for the operation of reservoirs and sewer systems.

The Department of Agriculture and Water Resources has the authority to enter into agreements with states, municipalities, or local communities, as well as with private individuals, for the construction of water diversion and development works.

The Federal Executive has set the order of priorities for water use which the Department must observe in its development of national waters. Domestic uses rank first, followed by urban public works, and watering of cattle.

Water appropriations are granted based on propriety of use and beneficial results of such use. Titles of appropriation specify standards relating to water pollution, duration of appropriations, and their conditions. The titles also set forth cost and volume limits, and prohibit transfer and deviation from the conditions of appropriation without approval of the Department.

The Department may modify or terminate the appropriation in the event that public interest warrants it. Failure to utilize the waters for two years for the objective specified may result in cancellation of all or part of the appropriation.

Comments

Allowing the transference of public waters to the private sector enables appropriators to put water to the best, most efficient use that current economic conditions will allow. At the same time, the government reserves its right to impose regulations in the public interest.

The Mexican system allows for flexibility, satisfying the need for reasonable planning and development of water resources. It also allows for individual initiative, always consistent with the best interests of the nation.