

La legislación de aguas en los Estados Unidos de Norteamérica (sus aspectos fiscales)*

Carlos H Durand Alcántara

Sumario: Introducción. /
Ideas relevantes de la legislación federal en materia de aguas en los EUA. /
La Comisión Nacional del Agua, su participación como entidad pública en los EUA. /
Comisión para cuencas de ríos. /
Algunos aspectos jurídicos que se refieren a la asistencia financiera en materia de uso y aprovechamiento del agua en los EUA. /
Legislación federal en materia de aguas de los EUA. /
Concesiones de la Secretaría del Interior a particulares para proporcionar el suministro de agua y el servicio de alcantarillado. /
El contratista de aguas. / Facultades recaudatorias de los contratistas de agua. /
Pago de agua de uso urbano (agua potable) y pago de servicios en los EUA. /
El contratista de alcantarillado. / Cobro de cuotas por el contratista de alcantarillado. /
Cobro por los servicios proveídos por los contratistas. /
Ingresos accesorios de la administración pública norteamericana en materia de aguas. /
El uso hidráulico para mejoramiento en irrigación en el oeste norteamericano. /
Nuevos proyectos; venta de agua y energía eléctrica; arrendamiento de privilegios de energía. /
Suministro de agua a municipios; venta de energía eléctrica; arrendamiento de privilegios de energía (oeste). /
Legislación de aguas en el este de los EUA. /
Algunos elementos que contempla la legislación de agua en la zona este de los EUA. /
Principales aspectos de la legislación de aguas del oeste norteamericano en la actualidad (1994).

introducción

El derecho norteamericano se origina tanto en la costumbre como en el derecho escrito y en las decisiones judiciales. En lo que respecta al manejo de las aguas públicas de los Estados Unidos existe una diversidad de preceptos que jerárquicamente se organizan a partir de la constitución federal, siguiendo con las leyes federales, a las que generalmente se denomina **ACTS o STATUTES**, (federal acts o federal statutes), las leyes locales² (estatales),

los tratados internacionales y las ordenanzas municipales, documentos que tienen su origen en el derecho escrito. Por otro lado, encontramos el derecho consuetudinario que es resultado de los usos y costumbres que son plasmados por los jueces y tribunales de los EUA, en sus determinaciones judiciales. La sistematización del derecho norteamericano se localiza en digestos, libros de citas, diccionarios, tratados de derecho y enciclopedias.³

Históricamente, la definición legal en materia de aguas proviene de la colonización del oeste norteamericano, la que se acogió a la doctrina de la "apropiación previa" que colocaba a los colonizadores

* A diferencia de la legislación mexicana en los EUA, las reformas adiciones o derogaciones a las leyes federales se van incorporando de manera codificada. Ante la acumulación de diversos textos legales, (muchos de ellos sin vigencia) lo que han realizado los tratadistas modernos es revisar periódicamente esta legislación con el objeto de actualizarla. El resultado de estos trabajos ha sido lo que originalmente se denominó Leyes Revisadas de la Federación (*Revised Statutes of 1878*) y actualmente *United States at large*, que son permanentes.

2. Conforme a la tradición jurídica de los EUA cada una de las legislaturas locales de los 48 Estados reedita su codificación legal, documento que es conocido como *The Acts of Regular Session of the Legislature* (Leyes del Periodo Ordinario de Sesiones de la Legislatura). Al igual que los ordenamientos federales, eventualmente, esta codificación es revisada para su actualización (*Revised Statutes*).

3. En los EUA, y Gran Bretaña los libros más usuales de jurisprudencia (determinaciones judiciales) son los llamados "repertorios de decisiones", (*reports of decisions*) en los que se publican en forma impresa correcta y ordenada, sentencias y resoluciones de organismos administrativos. De forma más técnica, el gobierno de los EUA denomina a estos repertorios *United States Reports* o Repertorio de los Estados Unidos de América.

Las facultades a nivel nacional de la Comisión Nacional del Agua son de gran relevancia a nivel federal, sin embargo, se imponen grandes limitaciones, evitando con ello la afectación que pueda producir en las jurisdicciones estatales...

como propietarios originarios de tierras y consecuentemente de las aguas habidas en sus propiedades.⁴

Después de 1862, la mayor parte de la región oeste,⁵ que ya había sido colonizada a través de la propiedad privada de la tierra, asumió la doctrina de la "apropiación previa", la cual se había afirmado fuertemente debido a su "adaptabilidad" tanto para el aprovechamiento energético como a las condiciones más áridas de esta parte, del territorio.

De esta manera, la costumbre del oeste tuvo que ser reconocida por el gobierno norteamericano; sin embargo, la modernización y los cambios en la política hidráulica provocaron que las aguas públicas fueran organizadas a través de la figura jurídica del fideicomiso.⁶ El principio de la propiedad fiduciaria ha sido definido de una manera bastante apropiada por el Tribunal Supremo de los EUA, que al respecto señala:

"El estado no puede renunciar tanto a su tutela fiduciaria sobre una propiedad en la que el pueblo entero está interesado, como a las aguas navegables y los suelos que se encuentran bajo ellas, dejándolas enteramente bajo el uso y el control de las personas

4. Durante la primera fase de la colonización en el oeste de los Estados Unidos de Norteamérica, los usuarios del agua sobrepasaron literalmente los límites de la ley convirtiéndose en ocupantes sin título de tierras y aguas públicas.
5. En la zona este de los Estados Unidos de Norteamérica la definición del régimen jurídico fue distinto, ya que la existencia de mayores recursos hidráulicos permitió establecer la doctrina de los derechos ribereños. Cf. Clark. Waters and Waters Rights.
6. El fideicomiso aplicado en EUA, también conocido como *Trust*, es una institución del derecho Inglés que refiriéndose a las aguas, permite que se alternen los derechos de los particulares con los del Estado. Al respecto encontramos que las obligaciones principales del fiduciario (el usuario del agua) con respecto al fideicomisario (el Estado), muestran objetivamente la composición jurídica de la institución que nos ocupa; estas obligaciones son: a) Transmitir el dominio legal del *trust*, "res" o cosa objeto del fideicomiso, como el fideicomisario lo disponga; b) Entregar la posesión del mismo, cuando la pida el fideicomisario; c) Proporcionarle informes al fideicomisario, en todo lo concerniente al fideicomiso; d) Colocar el dinero sujeto a fideicomiso en las inversiones autorizadas por la ley; e) Conservar los bienes con la prudencia exigida de todo administrador de cosa ajena; f) No delegar a tercero funciones del cargo ni enajenar la propiedad que le está confiada, salvo en los casos previstos por las mismas condiciones del fideicomiso o preceptos de la ley.

privadas... como a sus poderes de policía en la administración del gobierno y el mantenimiento de la paz⁷.

Si bien el fideicomiso se convirtió en un instrumento regulador entre los "usuarios" de aguas públicas del oeste de los EUA y la administración federal, cabe señalar que dentro de la legislación norteamericana de aguas existen además otras figuras jurídicas relacionadas con la administración de

las aguas como lo son, la asignación, el permiso y fundamentalmente la concesión, como actos jurídicos a través de los cuales el Estado permite a los particulares el uso y aprovechamiento del recurso hídrico.

En la actualidad, la política hidráulica de los EUA se rige por la declaración del Congreso Norteamericano que establece:

"Con el fin de cumplir con la rápida expansión de la demanda de agua en toda la Nación, el Congreso sostiene su política, que es fomentar la conservación, desarrollo y utilización del agua y los recursos terrestres relacionados de los Estados Unidos, sobre una base integral y coordinada por parte del Gobierno Federal, gobiernos estatales y empresas privadas con la cooperación de todas las dependencias federales, estatales, gobiernos locales, individuos, corporaciones, empresas afectadas y demás equidades implicadas.⁸

El fundamento constitucional del pago por concepto de uso del agua en EUA se encuentra estipulado en el artículo 1º, sección octava, el que precisa "... el Congreso tendrá la facultad para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos, para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos".⁹ Y en el artículo cuarto,¹⁰ tercera sección de la Constitución norteamericana se establece que "...el Congreso tendrá la facultad para ejecutar actos de disposición y para formular todos los reglamentos y reglas que sean precisos con respecto a las tierras y otros".

2. Illinois U. Illinois Central Railroad, 146 U.S., 387.453 (1X92). filudo en TeclaiT LUDWIK, *Respuestas Jurídicas e Institucionales al aumento de la demanda de agua* ONU-FAO, Roma, 1979. p. X4.
3. Citado en Comisión Nacional del Agua, *Ideas relevantes de la legislación en materia de aguas de los EUA*, documento interno. México, 1991.
4. United States, Information Agency. *The Constitution of the United States of America*, Washington. 1994, p. 13.
5. *Ibid*, p. 23.

Ideas relevantes de la Legislación Federal en materia de aguas en los EUA

El presente su apartado tiene por objeto analizar los aspectos financieros que sustentan la captación de recursos en el suministro de agua potable, riego, almacenamiento y servicio de alcantarillado en los Estados Unidos de Norteamérica; país eminentemente capitalista, donde las atribuciones del Estado en la prestación de estos servicios públicos se encuentran atendidas en gran parte de la Unión, por la iniciativa privada a través de concesiones.

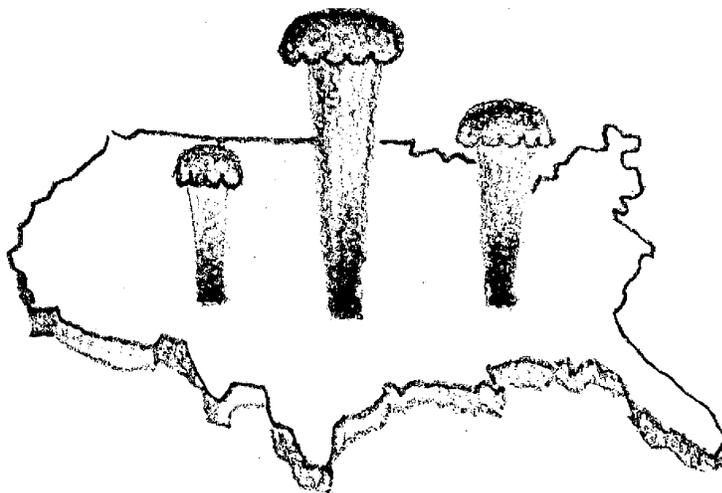
No obstante, la presencia de empresas

privadas en el suministro de agua y alcantarillado, existe, una amplia participación del gobierno en sus respectivos niveles: el federal, el estatal y el local, en la prestación del servicio; circunstancia que sitúa a la captación de recursos y su administración enfocados a la investigación, desarrollo, establecimiento, cobro y el pago, en el ámbito de la materia fiscal-administrativa tendiente a brindar una mejor distribución del vital líquido en las ciudades, la industria, y en el campo, cuidando con ello su conservación y preservación.

El suministro de agua, alcantarillado y reciclaje en la Unión Americana es vital para su subsistencia, sin importar cual fuere el nivel de gobierno competente, por tanto, tendiente a cumplir con la exponencial demanda en todo su territorio, el gobierno decretó en el año de 1981, que toda planeación, proyecto, revisión, y coordinación de los proyectos federales acuíferos deberán de ser sometidos antes de algún proceso legislativo, ante la presencia del director de la oficina de administración y presupuesto.

Las personalidades e instituciones a quienes compete la planeación de los acuíferos a nivel federal en los EUA son:

- a) **El Secretario del Interior.**
- b) El director de la oficina de administración y presupuesto.
- c) El Consejo para los Recursos Acuíferos.



- d) La Comisión Nacional del Agua.
- e) Las comisiones para cuencas de ríos.
- f) La Secretaría de Agricultura.
- g) Los Consejos de cuenca.

La política hidráulica de los EUA se cristaliza a través de proyectos a los que son sometidos ante la presencia del director de la oficina de administración y presupuesto, son analizados por él, tomando en cuenta: si el programa del proyecto se encuentre relacionada, con la política y programas del presidente de los Estados Unidos de Norteamérica.

Dentro de los organismos antes citados encontramos los que desarrollan actividades significativas, tanto el Consejo de Recursos Acuíferos, como los consejos de cuenca y la Comisión Nacional del Agua; al respecto encontramos que el Consejo para los Recursos Acuíferos se integra por: 1. el secretario del Interior, 2. el secretario de Agricultura, 3. el secretario de la Defensa, 4. el secretario de Comercio, 5. el secretario de Desarrollo Habitacional y Urbano, 6. el secretario de Transporte, 7. el secretario de Energía, y el Administrador de la Agencia de Protección Ambiental.

El Presidente del Consejo para los recursos acuíferos designado por el Presidente de los Estados Uni-

dos, y éste a su vez tiene facultades para solicitar la intervención de otras agencias federales para que participen con él cuando las condiciones así lo exijan. El Consejo de Cuenca tiene una serie de facultades y obligaciones a nivel federal, tendientes a mantener un estudio continuo aplicando la política acuífera en todo el territorio nacional y evaluando sus resultados, asimismo, formula las recomendaciones que considera necesarias para el interés nacional, trasmitiéndolas conjuntamente con el plan o la revisión formulada al presidente de los Estados Unidos, para que a su vez ellas sean transmitidas al Congreso Nacional.¹¹

Comisión Nacional del Agua, su participación como entidad pública en los EUA

El objeto esencial de la Comisión Nacional del Agua es revisar los problemas de los recursos acuíferos nacionales, presentando reportes provisionales y finales. Las facultades a nivel nacional de la Comisión Nacional del Agua son de gran relevancia a nivel federal, sin embargo, se le imponen grandes limitaciones, evitando con ello la afectación que pueda producir en las jurisdicciones estatales, y las violaciones que desarrollara en otras jurisdicciones o facultades y prerrogativas que no le corresponden, como acontece por ejemplo con la Comisión de la Unión Internacional de Estados Unidos y Canadá, que le compete resolver la política de aguas entre las dos naciones, al respecto la ley norteamericana establece que todas las disposiciones, de ninguna manera amplían o reducen jurisdicción, responsabilidad o derecho federal o estatal en el desarrollo o control de recursos acuíferos, ni tampoco tales disposiciones sustituyen, reemplazan, limitan o modifican algún convenio interestatal o la responsabilidad de alguna unión establecida entre dos o más estados o entre estos y el gobierno federal, ni tampoco limita la facultad del congreso para autorizar y financiar proyectos por su parte.

Comisión para cuencas de ríos

El presidente de los Estados Unidos de América está facultado para establecer una comisión que tra

te los asuntos acuíferos de ríos y tierras relacionadas con ellos, a solicitud del Consejo de Recursos Acuíferos, o de un Estado, a través del propio consejo. Es de relevancia señalar, que la autorización se dará siempre y cuando se encuentre bien definida por el consejo o el Estado el área geográfica donde se requiere dicha comisión, y mediante el consenso de por lo menos la mitad de los estados (si fuera el caso) que confluyen en la cuenca y tierras relacionadas con la petición.

La finalidad es el establecimiento de una coordinación integral en el plano federal, estatal, local, interestatal y no gubernamental para el desarrollo de los recursos acuíferos y tierras relacionadas en la cuenca de río o ríos respectivos.

La Comisión para Cuencas de Ríos se integrará por: 1) un presidente, nombrado a instancia del presidente de los Estados Unidos; 2) por un miembro de cada dependencia federal o agencias independientes; 3) un miembro de cada uno de los estados que confluyen en la cuenca del río, nombramiento que depende de las leyes internas del propio Estado; 4) un miembro por cada una de las agencias interestatales; y 5) un miembro de una comisión internacional cuando se encuentre debidamente ratificado el tratado internacional por el Senado de la República.

Dentro de las obligaciones y facultades de la comisión se encuentran fundamentalmente: 1) el estudio, investigación y revisión de las actividades indispensables para el desarrollo de la política hidráulica, 2) deberá rendir un reporte de sus actividades una vez al año al consejo y al gobierno de cada uno de los estados, y al presidente, quien a su vez lo transmitirá al Congreso Nacional.

Algunos aspectos jurídicos que se refieren a la asistencia financiera en materia de uso y aprovechamiento del agua en los EUA

I. Asistencia financiera y programas estatales. El Consejo de Recursos Acuíferos puede llegar a pagar a cada Estado el 50% del costo para llevar a cabo un programa hídrico del Estado concreto de que se trate, incluyendo el costo de capacitación del personal para poderlo realizar.

El programa debe estipular el procedimiento, para llevar a cabo el objeto del mismo y su administración, así como proporcionar los métodos contables, de presupuesto y otros métodos fiscales que

6. Véase de la Comisión Nacional del Agua el documento *Ideas relevantes de la legislación en materia de aguas de los EUA*, CNCJ- EUA10, México, 1995, p. 32.

Dentro de la legislación norteamericana en lo concerniente a las concesiones de agua, encontramos las figuras jurídicas de los contratistas de aguas y los contratistas de alcantarillado, constituidas por personas físicas con actividad empresarial, o bien por personas morales, quienes adquieren el permiso por parte del gobierno federal, a través de la Secretaría del Interior para suministrar estos servicios públicos.

sean necesarios para mantener una contabilidad apropiada con los fondos que brinda el gobierno federal.

El pago que haga el Consejo de Recursos Acuíferos a los Estados será de acuerdo a estimar la cantidad.

II. Cuencas del norte.

El Congreso de los Estados Unidos aprobará la aportación de recursos para proyectos piloto por la que se evaluará en los casos de las cuencas del norte cuando realicen planes para evitar y remediar la erosión en litorales, corrientes, ríos navegables y potencial de recreación de playas y esteros. Es importante señalar que en este ámbito la ley norteamericana faculta al secretario de la Defensa para opinar en la reducción de las contribuciones federales del Estado por los gastos que hubieran realizado en los proyectos de planeación que se refieran a determinadas cuencas.

III. Conservación y pertenencia de la infraestructura hidráulica.

La propiedad de las instalaciones hidráulicas en los Estados Unidos, derivadas de los proyectos conservación y uso del agua pertenecen a los Estados Unidos- pero el congreso puede determinar que se enajenen o pasen a propiedad de usuarios; así, encontramos que los estados, municipios, corporaciones, y los propios individuos pueden aportar bienes, recursos o dinero para llevar a cabo proyectos de conservación del agua. Según la ley norteamericana todos los proyectos llevan un programa de repago. Dichos planes de repago se extenderán hasta por 50 años.¹²

IV. Protección contra derrames y prevención de inundaciones.

Todo proyecto, autorizado por el congreso, para promover la conservación, uso y disposición del agua y la tierra, para con ello preservar, proteger y mejorar los recursos de agua y tierra se regulan mediante proyectos que no exceden de 10 años.

V. Asignación de aguas.

Este derecho data del año de 1866, recayendo en personas que fueran reconocidas o confirmadas

por las costumbres locales, leyes y decisiones de tribunales, para adquirir cierta condición aceptada por el gobierno federal, para, adquirir el derecho al uso de una corriente no navegable, mediante una concesión.

Las aguas que fluyan por tierras del dominio público podrán ser vendidas o conferidas por el gobierno federal mediante un otorgamiento separado del resto de la propiedad.¹³

legislación federal en materia de aguas de los Estados Unidos de América

En términos generales, la materia de aguas en los EUA es competencia del Gobierno Federal; sin embargo, las autoridades estatales y locales están facultadas para solicitar la celebración de contratos con la Secretaría del Interior, para el desarrollo de trabajos de mejoras en alguna área hidráulica.¹⁴

Cualquier trabajo de mejoras para proveer o preservar algún tipo de agua de libre alumbramiento o capa del subsuelo que exceda de cinco millones de dólares, la Secretaría del Interior está obligada a enviar una copia del plan al Congreso de la Federación a través del Ejecutivo Federal.

El gobierno federal norteamericano puede iniciar de oficio las mejoras necesarias sin que medie solicitud de alguna organización local; en tal sentido, el Jefe del Ejecutivo deberá dar aviso al Estado, municipio o localidad de los trabajos que se pretenden realizar, mediante notificación al gobernador del Estado o a los gobernadores de los estados correspondientes y a la Secretaría del Interior y de la

8. *Op. cit.*, Comisión Nacional del Agua, número 47 a 63 pp. 25 a 32.
9. Al igual que la legislación mexicana, la de los EUA, admite que el agua libremente alumbrada (subterránea) o que corra superficialmente por el predio propiedad de un particular, puede ser apropiada, siempre y cuando no se afecte su cauce y no sea altamente contaminada. Cf. SHERX, William George, Symposium "La política mundial de agua", Washington, 1993.

7. *Op. cit.*, Comisión Nacional de] Agua, número 46, pp. 24 y 25.

Armada, sobre su decisión de iniciar cualquier investigación sobre los recursos de aguas que sean de su jurisdicción y competencia. Cuando los trabajos desarrollados para dar cumplimiento al párrafo anterior, afectan tierras públicas, la vida salvaje, la retención de aguas, la salud pública, u ocasionen deterioros del medio ambiente o del equilibrio ecológico, este proyecto deberá de ser sometido a la Secretaría del Interior, a la Secretaría de la Armada, a la Secretaría de Salud y Servicios Humanos o al administrador de la Agencia de Protección Ambiental.

Durante el desarrollo del proyecto la organización local podrá nombrar al ingeniero o ingenieros necesarios para el cumplimiento del programa hidráulico, mismos que serán satisfactoriamente aceptados por la Secretaría.

Dentro de la legislación hidráulica, el 20 de diciembre de 1959 se decretó la Ordenanza Ejecutiva No. 110584, estableciéndose algunas facultades de la Secretaría de Agricultura en materia de aguas, específicamente en su sección segunda, que a la letra reza:

"Sección 2º Administración General. La Secretaría de Agricultura atenderá las responsabilidades descritas a continuación, de acuerdo con el Acta:

- a) Aprobar o desaprobar la aplicación de la asistencia federal en preparar los planes y planos para trabajos de mejoras, y la asignación de prioridades en el proporcionamiento de dicha asistencia.
- b) Establecer criterios en la formulación y la justificación de los planes para trabajos de mejoras y los *criterios para la distribución de costos*, tanto estructurales, como de las medidas de tratamiento de tierras, de conformidad con las provisiones del Acta y con las políticas establecidas, o las indicaciones del Presidente, para la protección de la capacidad del agua, la prevención de flujos o inundaciones, irrigación, drenaje, y relaciones y propósitos de desarrollo de recursos acuáticos.
- c) Establecer las normas económicas y de ingeniería, y los objetivos incluyendo las normas, en cuanto a los grados de protección del flujo e inundaciones, para trabajos de mejoras planeadas y llevadas a cabo de acuerdo con la Autoridad del Acta.
- d) La determinación y definición de aquellas medidas de tratamiento de tierra y de mejoras estructurales, por prevención de flujo e inundaciones y las medidas para las fases estructurales de conservación, desarrollo, uso y disposición de agua, o para el desarrollo de la pesca y de vida salvaje, que sean elegibles para asistencia, de acuerdo con el Acta, y la naturaleza y extensión de dichas asistencias que será otorgada.
- e) La planeación e instalación de trabajos de mejoras en tierras bajo su jurisdicción, y los arreglos para

la participación de otras agencias federales en la planeación e instalación de trabajos de mejoras en tierras bajo su jurisdicción. Las recomendaciones de las cabezas de otras agencias federales para los trabajos necesarios, de mejoras en tierras bajo su jurisdicción, que serán sometidas a una parte integral de los planes del Departamento de Agricultura, para trabajos de mejoras.

f) El suministro de planes para los trabajos de mejoras, al Gobernador del Estado o a los Gobernadores de los Estados a los que corresponda, y a las agencias federales correspondientes, para revisarlos y comentarlos, cuando la Secretaría y las organizaciones locales interesadas hayan llegado a un acuerdo respecto a dichos planes y, cuando como lo requiera el Acta, sometiendo dichos planes a la Secretaría del Interior y a la Secretaría de la Armada.¹⁵

Como se observa, los planes y programas a nivel federal para el control en el uso, aprovechamiento, conservación y mejoramiento del agua, así como la prevención de flujos o inundaciones, la irrigación, drenaje y programas de desarrollo de recursos acuáticos, son también competencia de la Secretaría de Agricultura. Cabe señalar que, en el cumplimiento de tales cometidos, podrán participar las autoridades estatales con las demás empresas -iniciativa privada- correspondientes que tengan interés en la cooperación local, pudiendo planear de común acuerdo sobre la posibilidad de poner en marcha acciones coordinadas con la autoridad estatal competente.

Concesiones de la Secretaría del Interior a particulares para proporcionar el suministro de agua y el servicio de alcantarillado

Dentro de la legislación norteamericana en lo concerniente a las concesiones de agua, encontramos las figuras jurídicas de los contratistas de aguas y los contratistas de alcantarillado, constituidas por personas físicas con actividad empresarial, o bien por personas morales, quienes adquieren el permiso por parte del gobierno federal, a través de la Secretaría del Interior para suministrar estos servicios públicos.

Así, encontramos que con la concesión en materia de aguas se faculta a los prestadores del servicio a realizar inversiones, investigaciones, desarrollo de

10. Cf. *Código de los Estados Unidos de Norteamérica*, Novedades del Congreso y Administrativas, 1972, p. 4502.

los proyectos y al cobro de cuotas para amortizar sus inversiones, así como el cobro de cuotas por la prestación del servicio que corresponda.

El contratista de aguas

Figura jurídica a cargo de persona física o moral que administra aguas federales y que tiene como objeto la prestación del suministro de agua potable a centros poblacionales y regiones de irrigación. Dentro de las funciones que le brinda la ley encontramos:

- "Mantener un sistema eficiente y económico de suministro de agua dentro de su área y asegurarse (si fuera el caso) de que se hayan hecho los arreglos necesarios:
- Proveer de agua a todas las personas del área y poner ese suministro al alcance de las personas que lo demanden.
- Mantener, mejorar y extender los ductos y otras tuberías del contratista de agua que sean necesarios para asegurar que el contratista seguirá siendo capaz de cumplir con su obligación bajo este capítulo.
- El deber de un contratista de agua bajo esta sección será vigilado, por el Secretario de Estado o, con el consentimiento, o de acuerdo con una autorización general dada por el Secretario de Estado o por el Director."¹⁶

Conforme a la sección 37 de la ley de gobierno se establecen las funciones y obligaciones generales que están a cargo del contratista de agua, persona encargada de suministrar este servicio, en tanto que, para el cumplimiento satisfactorio de sus funciones es indispensable recuperar su inversión, así como los gastos realizados con la manutención de la infraestructura hidráulica con la que se encuentre formada su empresa.

Se pretende que la inversión del empresario y sus gastos de manutención sean recuperables mediante el pago de cuotas y tarifas que estarán a cargo de las personas beneficiadas con el suministro de agua, tanto destinada a centros de población, regiones de irrigación, de la industria o suministro de agua solicitada por los contratistas de alcantarillado, pudiendo ser beneficiarios tanto órganos del Estado federal, estatal o local, como entes paraestatales o simplemente particulares; ello tendiente a mantener la rentabilidad de su negocio, y de acuerdo a las bases establecidas por la legislación en materia de aguas de los Estados Unidos, a través de los deberes generales de los contratantes de agua.

16. *Ley de gobiernos locales planeación y tierras*, 1980.

facultades recaudatorias de los contratistas de agua

Las cuotas por el uso de agua proporcionada por un contratista de agua deberán ser cubiertas por aquellas personas que enviaron las notificaciones de petición al contratista de agua para que éste les brindara el suministro del líquido.

El contratista de aguas tiene el derecho de solicitar al usuario una garantía pecuniaria al usuario, que le asegure la solvencia y responsabilidad del solicitante, de tal manera que por toda cantidad depositada para ese fin ante él tendrá derecho de recibir un interés por dicho depósito. El ente beneficiario con el líquido podrá ser una persona física o moral, e incluso el propio Estado en sus niveles federal, estatal o local; sin embargo, quien fuere el beneficiario tendrá la obligación de pagar la instalación, manutención y el suministro del agua.

El contratista de aguas tiene el derecho de exigir judicial o extrajudicialmente, el pago por los adeudos o, en su defecto, de suspender el suministro de agua. Asimismo, se establece que la deuda por concepto de instalación podrá ser amortizable hasta por un periodo que no exceda de doce años. No obstante, tendrá la obligación de proporcionar el servicio cuando se lo hayan solicitado, dependiendo de su jurisdicción, de pagar los daños y perjuicios por el no suministro, o bien por la mala calidad del agua.

Pago de agua de uso urbano (agua potable) y pago de servicio en los EUA

Los pagos que corresponden a los particulares por el suministro del líquido los podemos dimensionar de la siguiente manera:

- a) Cuando se trate del suministro **de agua** a las propiedades de una localidad. El ciudadano se obliga a pagar al contratista anualmente durante los 12 años siguientes a la introducción del servicio, una cuota por concepto del costo del ducto a través del cual el contratista le suministrará el líquido.¹⁷

17. Conforme la Ley norteamericana se sabe que el contratista (concesionario) desarrolla la obra (red hidráulica) referida a través de un crédito bancario. El préstamo al concesionario se dice que corresponde a la cantidad conjunta de lo que desembolsará el contratista respecto del pago de intereses y amortizaciones del capital.

El termino costo (s) por la instalación de un conducto de agua se dice que incluye:

- Costos para instalar conductos, tanques, depósitos y plantas de bombeo que se hagan necesarios como consecuencia de las instalaciones.
- La proporción (si es que existe) de los costos en que se incurra para proveer de una capacidad adicional porque se requieran nuevos ductos.

b) Cuando se trate, en sentido estricto, del aprovisionamiento de agua (sea o no para uso doméstico) lo que será determinado por el volumen de consumo, lo que se registra a través de un "medidor".

El contratista de alcantarillado

La figura jurídica denominada contratista de alcantarillado, se encuentra constituida por una persona física con actividad empresarial o bien por una persona moral, quien se encuentra autorizado por el gobierno de los Estados Unidos, a través del secretario de Estado o por el director de la Oficina de Administración y Presupuesto, mediante consentimiento del primero de los mencionados.

Las funciones que le otorga la ley son fundamentalmente las de administración del sistema de alcantarillado, mediante la provisión, el mejoramiento, la planeación y el establecimiento de mejoras y más eficientes sistemas de alcantarillado, captando en sus receptores las aguas residuales urbanas, industriales, comerciales y las de descarga agrícola. Es de relevancia comentar que la prestación del servicio de alcantarillado se encuentra a cargo de la Secretaría del Interior, quien podrá otorgar la prestación de dichos servicios a los contratistas de alcantarillado.

A continuación, se explica conforme a la legislación citada, la concerniente a las prerrogativas y facultades de que se encuentra investido el contratista de alcantarillado para recuperar sus gastos e inversiones en la planeación, investigación, y desarrollo, para la prestación de un mejor y eficiente servicio.

Cobro de cuotas por el contratista de alcantarillado

Al referirse a este tópico la legislación federal de aguas de los Estados Unidos se inspira en el señalamiento de que el contratista de alcantarillado plantea contractualmente un interés de recuperar los gastos de inversión que realizará en obra hidráulica de alcantarillado y de reconocer que obtendrá una ganancia "razonable".

Para efectuar su obra, el contratista funciona a través de un crédito bancario que se combina con la concesión. El crédito brindado será pagado en anualidades y corresponde a los costos en los que se haya incurrido al proveer las demás alcantarillas públicas y las plantas de bombeo que haya sido necesario proveer como consecuencia del abastecimiento de la nueva alcantarilla.

En lo que respecta al pago de cuotas que se darán al contratista de alcantarillado la legislación norteamericana precisa que las propiedades que obtienen la infraestructura (alcantarillado) están obligadas a pagar cuotas (por recuperación de la obra) *durante doce años*.

El contratista de alcantarillado debe plantear su intención (contrato) de recuperar los gastos de inversión y de asegurar una ganancia razonable.

A quien se le introduzca el servicio de alcantarillado deberá pagar, por partes proporcionales, una cantidad durante un plazo de doce años.

En lo que respecta al pago de cuotas que se darán al contratista de alcantarillado la legislación norteamericana precisa en primer término que son:

- Aquellas que son impuestas por el contratista en relación con las propiedades que obtiene la infraestructura (alcantarillado), (se refiere a la recuperación de la obra y se mantiene por doce años).

Cobro por los servicios proveídos por los contratistas

Los contratistas de agua o contratistas de alcantarillado se encuentran autorizados por ley para recuperar mediante el *cobro de cuotas a los particulares*, e inclusive a la propia autoridad, los *gastos en que incurren al prestar el servicio*, pudiendo establecer por ellos mismos las cuotas y tarifas. Es importante precisar que en los EUA, el pago del agua que se refiere al cobro por servicio, aduce al pago que el particular hace con motivo del mantenimiento del servicio que realiza el contratista. En lo que respecta al sistema de cuotas por uso y aprovechamiento de aguas y alcantarillado, existen tres formas diferentes de cuotas:

- a) Las que se refieren al pago por el suministro que hace el contratista, ya sea del ducto (red de entubado) o el sistema de alcantarillado, según sea el caso.
- b) Las que se refieren al suministro de agua o, en su caso, de efluencia (descarga) del recurso. Que se

mide en relación al volumen del líquido, aprovechado o eliminado.

c) Las que se refieren al mantenimiento del servicio de alcantarillado y de suministro del agua.

Ingresos accesorios

de la administración pública

norteamericana en materia de aguas

Al igual que en otras latitudes, en los EUA, existen ingresos que percibe el Estado en virtud de las multas, sanciones y penas pecuniarias que ingresan al Tesoro de los Estados Unidos por el incumplimiento en que incurren los prestadores del servicio; tomando como fundamento el propio texto jurídico aludido en páginas anteriores. A través de estos ingresos se satisfacen los requerimientos para el control y vigilancia de los propios prestadores del servicio, cuidando que la administración de agua y alcantarillado evite ocasionar daños y perjuicios a los usuarios, a terceros y al propio ambiente, vigilando con ello el equilibrio ecológico, la salubridad general y evitando la sobre explotación de los mantos acuíferos.

El uso hidráulico para mejoramiento e irrigación en el oeste norteamericano

La temática que a continuación enunciamos se establece en la ley federal que se denomina "Acta de Mejoramiento e Irrigación del 17 de Junio de 1902 y sus actas reformatorias y complementarias que abarcan hasta el año de 1995." El *objetivo de esta Ley* es fomentar la *participación estatal* y lograr el *desarrollo de Proyectos* bajo las *leyes federales de mejoramiento y proveer asistencia federal en el desarrollo de proyectos* similares en los diecisiete estados de mejoramiento del oeste por medio de *organizaciones no federales*.

La legislación que se refiere al manejo de las aguas en el oeste norteamericano se inspira en situaciones históricas, en relación a definir: cómo fueron colonizados estos territorios, y de lo cual surgiría la llamada doctrina de "libre apropiación", a la que nos referimos en la introducción de este apartado. Pero, fundamentalmente la situación geográfica, la cual determina la escasez del líquido y que constituye el argumento más importante que ha llevado al legislador norteamericano a "romper" con los moldes

tradicionales de la federación, procurando establecer una legislación de aguas que se acople más a las realidades y a la vida moderna de la unión americana. El acta de Mejoramiento e Irrigación de los EUA concierne a *Proyectos hidráulicos Pequeños*. Según esta ley el término "proyecto" significa cualquier proyecto de riego completo, o cualquier proyecto de recursos acuíferos para propósitos múltiples, que sea autónomo o sea elegible para su desarrollo bajo las leyes federales de mejoramiento; cualquier proyecto para el drenaje de las tierras irrigadas con suministros de agua desarrollados de conformidad con las leyes federales de mejoramiento.

Los proyectos se realizan a través de concesión que se combina con un crédito bancario. La persona moral (concesionario) a quien se brinde el permiso deberá de comprobar su legitimación como propietario y a nivel estatal deberá comprobar derechos conforme a la ley del Estado de que se trate, a efecto de usar el agua con el propósito de construcción, operación y mantenimiento del proyecto.

El manejo del proyecto se cristaliza al haber firmado un contrato (concesión) que se formaliza entre el Estado (Secretario del Interior) y la organización (concesionario).

El contrato debe contener los siguientes aspectos:

- Cantidad del crédito, no mayor de dos tercios del costo total del proyecto estimado, como máximo permisible.
- Cantidad máxima de la concesión que se acuerda con la organización (persona moral). Dicha concesión no puede exceder de:
 - Costos de investigación, para la preparación de propuestas del proyecto (estudios, ingeniería, servicios, mejoramiento, vida silvestre, pesca y recreación).
 - Mitad de costos para adquisición de tierras.
 - La mitad de los costos de las instalaciones básicas para la recreación pública al aire libre o instalaciones que den servicio exclusivamente para propósitos de mejoramiento de la pesca y vida silvestre.
 - La mitad de los costos de la construcción de instalaciones adecuadamente asignables como pesca, vida silvestre y recreación.
 - La porción del costo estimado de la construcción del proyecto.

Un plan de pago de parte de la persona moral.

- La definición de 50 años para pagar. (La reforma de 1956 señala que un contrato puede plantear el diferimiento de los pagos).

- Intereses (son determinados por el secretario del Tesoro). Cuando la persona moral sea una agencia de los E.U. no devengará intereses.

Disposiciones para la operación del proyecto.

Todo proyecto establece cargos de construcción. Este aspecto se refiere a los derechos que por uso y aprovechamiento del agua devengarán las ocupaciones y propiedades privadas "al organismo" (concesionario). Se dice que el uso corresponde a la irrigación. El pago se canalizará a un fondo de mejoramiento (que depende del gobierno) cuyo fin es recuperar el costo estimado de construcción del proyecto. La distribución de los cargos será prorrateada entre los usuarios y el fin es destinarlo al pago del crédito brindado por los EUA.

Al referirse a los cargos la ley en cuestión señala:

"El término "cargos por construcción: significará las cantidades de las obligaciones principales pagaderas a E.U. bajo las solicitudes de derechos de agua, contratos de pago, órdenes del secretario u otras normas de obligaciones en conformidad con las leyes federales - de mejoramiento, exceptuando cantidades pagaderas por renta de agua o cargos por energía, operación y mantenimiento y otros cargos de servicios anuales y exceptuando, también cualquier otro cargo por operación y mantenimiento, intereses u otros cargos que no están cubiertos por las sumas principales de las cuentas del Consejo de Mejoramiento". Y más adelante precisa... "El término: contrato de pago" significará cualquier contrato que estipule el pago de cargos por construcción a E.U." Resumiendo, se puede precisar que el término cargos corresponde a los pagos que hacen los beneficiarios por un proyecto hidráulico ejecutado por los EUA en el oeste norteamericano y el fin es:

a) Cubrir los gastos por concepto de la construcción del proyecto y del cual se hacen (dueños) los propietarios, como persona moral.

b) Cubrir los gastos que corresponden al mantenimiento de la infraestructura hidráulica.

Los cargos aludidos se cobran en proporción al número de acres-pies de agua entregado, pero se cobrará por cada acre de tierra irrigable, sea o no irrigado.

Los organismos o personas morales que obtengan el uso del agua y la infraestructura, contarán con periodos que van de 10 a 40 años para cubrir en anualidades sus obligaciones o cargos. Conforme a la jurisprudencia de los EUA encontramos que si la cantidad de cargos de operación y mantenimiento y las sanciones cobradas para cualquier temporada de riego en cualquier proyecto, *excede* el costo de operación y mantenimiento durante di

cha temporada de riego, el saldo será *aplicado a una deducción del cargo* para la siguiente temporada de riego.¹⁸

Nuevos proyectos; venta de agua y energía eléctrica; arrendamiento de privilegios de energía

La realización de nuevos proyectos se rige por adecuaciones modernas que evalúan las circunstancias del entorno en que se desarrollará dicho proyecto; en tal sentido el secretario del Interior de los EUA ha dispuesto que:

"No se efectuarán gastos para la construcción de ningún proyecto nuevo, división nueva de un proyecto u obras complementarias nuevas sobre un proyecto, ni se someterán estimaciones al respecto, por parte del Secretario hasta después de que se hayan realizado las investigaciones al respecto y haya presentado al Presidente y al Congreso su reporte y determinaciones sobre:

- La factibilidad de ingeniería de la construcción propuesta.
- El costo estimado de la construcción propuesta.
- La parte del costo estimado que pueda ser asignado apropiadamente a la irrigación y probablemente pueda ser pagada por los usuarios de agua.
- La parte del costo estimada que pueda ser asignada apropiadamente a energía y la probabilidad de ser reembolsada en E.U. en utilidades netas por energía.
- La parte del costo estimado que pueda ser asignada apropiadamente al suministro municipal de agua u otros propósitos misceláneos y probabilidad de reembolso a E.U."

Si el secretario encuentra (tomando en cuenta la factibilidad) como apropiadas las asignaciones pagaderas y reembolsables para riego, energía y suministro municipal de agua u otros propósitos misceláneos, como iguales al total del costo estimado

18. La variación de cargos también puede determinarse por la variable de clasificación o reclasificación de la irriabilidad, aspecto íntimamente ligado con la productividad de la tierra. Al respecto la multi- citada Acta de Mejoramiento de los EUA considera... "Se autoriza al Secretario y se le dan instrucciones de la manera estipulada para clasificar o reclasificar, periódicamente para con mayor frecuencia a intervalos de cinco años, en lo referente a irriabilidad y productividad de las tierras."

de la construcción determinada por el secretario, entonces el nuevo proyecto, u obras complementarias, serán autorizadas.

Suministro de agua a municipios; venta de energía eléctrica; arrendamiento de privilegios de energía (oeste)

El secretario del Interior puede realizar contratos para *suministrar energía* para abasto municipal de agua o propósitos misceláneos. Se dice que dichos contratos deberán requerir el pago a EUA durante un periodo que no excederá de cuarenta años a partir del año en que el agua sea entregada por primera vez para el uso de la parte contratante con intereses que no excederán una tasa del 3.5% anual. Cualquier venta de energía eléctrica o arrendamiento de privilegios de energía realizados por el secretario, en relación con la operación de algún proyecto o división de un proyecto, será durante los periodos que no excederán de 40 años y a las tasas que, a su juicio, produzcan utilidades por energía, cuando menos suficientes para cubrir una proporción adecuada del costo anual de operación y mantenimiento, siendo el interés sobre la proporción adecuada de la inversión de construcción, no menor al 3% anual.

Se resuelve, además, que en dichas ventas o arrendamientos, se otorgará *preferencia* a los *municipios u otras corporaciones* o dependencias públicas y también a cooperativas y organizaciones no lucrativas financiadas total o parcialmente a través de créditos realizados de conformidad con el *Acta de Electrificación Rural de 1936*.

legislación de aguas en el este de los EUA

La región este de la unión americana definió su sistema hidráulico a través de la "doctrina ribereña", que si bien fue de cuño británico, se arraigó en Norteamérica. Históricamente la doctrina ribereña consideraba que cada propietario de tierras que se ubicara en los márgenes de un río tenía por naturaleza un derecho equitativo al uso del agua que obtenía de la corriente adyacente a sus tierras. El líquido no debería disminuir su cauce ni ser altera

do, con el objeto de que otros usuarios no se vieran afectados. Solamente un título exclusivo permitía, según fuera el caso, que el cause del recurso hídrico fuera desviado parcialmente.

De esta manera, los ribereños *no son propietarios* del agua sino usufructuarios. En la etapa actual, esta doctrina ha mostrado su ineficacia, ya sea porque deja al libre albedrío la determinación de los usos hidráulicos o porque no cuantifica el recurso. Es evidente que en la actualidad no puede existir una administración efectiva de los recursos hidráulicos que no conozca la cantidad existente del recurso y que ubique los usos del agua.

La ausencia de cuantificación del agua genera diversos problemas. Por ejemplo, no está precisado de qué manera un estado de los EUA que desee desarrollar un bloque (almacenamiento de agua) pueda basar su determinación de la porción que le corresponde de estos recursos de aguas interestatales en ausencia de una cuantificación. La ausencia de ésta, puede tener también un considerable impacto en futuras acciones de asignación del agua para que sea equitativa.¹⁹

"La doctrina ribereña tampoco concede a los administradores estatales los instrumentos necesarios para controlar el uso del agua, para responder a una amplia variedad de aspectos y crisis relacionados con el agua. Sería realmente imposible responder a una situación de sequía si todos los usuarios de agua tienen un reclamo igual a un recurso muy escaso y si una reducción proporcional en todos los usos del agua no es posible desde un punto de vista político, económico o técnico. Más aún, sería también imposible responder a situaciones donde el número de usos razonables del recurso hidráulico (o cantidad total) excede la capacidad del recurso."²⁰

En el ámbito administrativo la doctrina ribereña partió del supuesto de no conceder al Estado norteamericano los instrumentos a través de los cuales se controlará el uso del recurso hídrico.

Las dificultades que presenta el manejo del agua han derivado en que diversos estados de la unión americana rechacen esta doctrina y apliquen otro tipo de resoluciones y acuerdos interestatales.

19. Cf. SHERK, William George. "Eastern Water Law: Trends in State Legislation", in *Virginia Environmental Law Journal*, vol. V. núm. 2. Spring, 1990.

20. Sherk, OP. CIT., P. 290.

Algunos elementos que contempla la legislación de agua en la zona este de los EUA

En los últimos treinta años se han realizado esfuerzos tendientes a "equilibrar" la regulación jurídica aplicada en el oriente de los EUA; el resultado de esta actividad ha sido la concurrencia de diversos modelos de códigos y la propuesta de nuevas leyes estatales.

Algunos de los aspectos que han considerado estos nuevos ordenamientos legales han sido:

- I. Convertir al sistema ribereño en un sistema de permiso (concesión). Circunstancia que se ha confrontado con la existencia de derechos de uso del agua previos, bajo el sistema ribereño.²¹
- II. La delimitación de durabilidad del permiso de uso y aprovechamiento del agua, generalmente se busca que sea a largo plazo.
- III. Que los derechos de agua sean transferibles entre los diversos usuarios.
- IV. Que el sistema de permisos responda a las fuerzas del mercado.
- V. Definir usos permitidos y establecer preferencias o prioridades de control en el uso y aprovechamiento, fundamentalmente en zonas en las que el líquido sea escaso.
- VI. Establecer los **parámetros cuantitativos** en los que se desenvuelve el recurso hidráulico.
- VII. Limitaciones de uso.
- VIII. Definiciones de uso permitidas.
- IX. Conservación del agua.
- X. Manejo conjunto de los recursos hidráulicos y superficiales.

Conforme a esta nueva legislación de aguas un Estado puede declarar jurisdicción sobre el uso del agua por diferentes ramas del gobierno federal localizados dentro del Estado, si se satisfacen los

22

requisitos de la enmienda Me. Carran.²²

Principales aspectos de la legislación de aguas del oeste norteamericano en la actualidad (1994)

La modernización y los impresionantes cambios que se vienen desarrollando a nivel regional han determinado que la legislación de aguas reciente (últimos 15 años), venga adquiriendo cambios sustanciales. Hoy en día ya no es factible asumir como aplicable la otrora doctrina de la apropiación. Básicamente los códigos estatales sobre la materia hidráulica vienen perfeccionando sus conceptos, como lo es, que se adopten concepciones semejantes a la modernización hidráulica que también se viene dando en el este norteamericano, a saber:

- a) Definición de los fines programáticos.
- b) Cuantificación de los recursos.
- c) Prioridades de interés público.
- d) Derivación de flujos.
- f) Desviaciones del recurso.
- g) Desviaciones del agua fuera de la cuenca.

Aspecto medular de esta nueva regulación jurídica lo constituye el reconocimiento que hacen diecisiete estados; del oeste de las aguas subterráneas, como bienes escasos y meritorios de una normatividad especial. Al respecto encontramos *figuras jurídicas novedosas* que dan cuenta del nuevo tratamiento en que se ajusta el vital recurso, entre otras se ubican:

- En Arizona, *áreas de control activas*, así como las *áreas de irrigación no expansibles*.
- En Nebraska y Kansas tenemos *las áreas de control y las áreas especiales de protección*.²³

La nueva legislación establece que en *épocas de sequía* la forma de asignar el agua será por ley y conforme al interés público.

21. Diecinueve estados orientales han legislado permitiendo o requiriendo registros aplicables al uso, tanto de las aguas superficiales como subterráneas. Estos estados son: Connecticut, Delaware, Florida, Georgia, Illinois. Indiana, Kentucky, Maine, Maryland, Mississippi, New Jersey, New York, North Carolina, Ohio, South Carolina, Tennessee, Virginia, West Virginia y Wisconsin; además Michigan, Pennsylvania y Vermont han propuesto legislación. Con algunas excepciones, estos requerimientos señalados, se aplican a todos los usuarios del agua por encima de cantidades establecidas.

22. Bajo esta enmienda, se da consentimiento por los Estados Unidos para unirse en cualquier litigio por: a) la adjudicación de derechos al uso del agua de una cuenca, de un río o de otras fuentes, y b) por el

uso del agua de una cuenca, de un río o de otras fuentes, y c) por la administración de dichos derechos, cuando los Estados Unidos son los dueños de ellos, o bien está en el proceso de adquirir derechos de agua por asignación bajo la ley estatal, ya sea por compra, intercambio o de alguna otra manera, y los Estados Unidos son una parte necesaria de dicho litigio.

23. Siguiendo la vigencia de los ordenamientos del este, se viene aplicando criterios que aduzcan a *programas por sitio específico*, cf. Acta 205 de Aguas, Áreas Protegidas, Government of HJSA.