

Análisis sobre los fundamentos fiscales para el cobro por servicio de aguas

**David Chacón Hernández, Carlos Durand Alcántara,
Lázaro Rojas Cárdenas y Beatriz Vega Islas**

Sumario: Introducción / 1. Marco referencial / 2. Fundamento constitucional del servicio público en materia de aguas / 3. Fundamentos constitucionales para el cobro de contribuciones por uso y aprovechamiento de aguas nacionales / 4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal / 5. Ley General de Bienes Nacionales / 6. Ley de Aguas Nacionales / 7. Ley de Contribuciones de mejoras por Obra Pública Federal de Infraestructura Hidráulica / 8. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1994 / 9. Ley Federal de Derechos en Materia de Aguas / 10. Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales / 11. Correlación que corresponde a los preceptos jurídicos contenidos en los ordenamientos analizados / Conclusiones.

Introducción

La explotación, el uso y el aprovechamiento de los recursos hidrológicos forman parte de la actividad relativa al servicio de agua y alcantarillado que el Estado asume como función pública. En torno a esta función de servicio se desprende una gran cantidad de acciones de uso y aprovechamiento que generan una contribución a favor del Estado en sus diferentes niveles: federal, estatal y municipal. Los fundamentos para el cobro del servicio no se encuentran homogéneamente sistematizados, por lo que nuestro propósito es, a la vez que exponer las diversas disposiciones que los fundamentan, analizarlas para definir la intención que subyace en la adecuación normativa que regula el marco general del Régimen de Aguas Nacionales.

7. Marco referencial

El agua es un recurso natural que, como parte integrante de la superficie del suelo o subsuelo, pertenece por disposición constitucional e histórica a la Nación. Así el párrafo quinto del artículo 27 constitucional establece que las aguas son propiedad de la Nación, pero los particulares podrán apropiarse de ellas si superficialmente se encuentran en un predio

y en el mismo se consumen, o bien cuando aquellas son libremente alumbradas por obras artificiales, sin embargo, quedarán sujetas a los lincamientos que dicte el interés público.¹

Lo anterior es un aspecto de la derivación de la propiedad que hace la Nación sobre los particulares, a los cuales les impone limitación al ejercicio de propiedad, según lo dicte el interés público, regulado en el párrafo tercero del artículo 27, que a la letra dice:

*"La Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana."*²

1. El interés público es aquello que representa un interés general o de utilidad pública. La utilidad pública "consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o el interés de la generalidad de los individuos del Estado". Véase a Serra Rojas, Andrés, **Derecho Administrativo**, T. II, Porrúa, México, p. 326.
2. " Artículo 27, párrafo II, Constitución Federal.

La explotación, el uso y el aprovechamiento de los recursos hidrológicos forman parte de la actividad relativa al servicio, de agua y alcantarillado que el Estado asume como función pública.

La regulación de las aguas se efectuará en distinta forma, toda vez que el beneficio se da por múltiples aspectos, tanto de uso, aprovechamiento o de explotación. Las modalidades³ determinan quiénes, cómo, y bajo qué condiciones operan las diversas actividades. Cuando de algunos recursos naturales -como es en su mayoría el agua- los particulares no pueden apropiarse, éstos serán susceptible de usarse, aprovecharse o explotarse a través de figuras jurídicas como la concesión⁴ y el permiso.

Tradicionalmente, el agua como recurso indispensable para la supervivencia humana, ha sido proporcionada por el Estado en su cometido de servicio público, sin embargo, para que el particular, e inclusive organismos estatales puedan usarla, aprovecharla o explotarla es indispensable que el propio Estado realice, en algunos casos, la construcción de infraestructura para facilitar el suministro. No obstante los cometidos del Estado, las nuevas tendencias económicas, sociales, políticas y consiguientemente jurídicas, han ido ajustando las competencias y responsabilidades al grado de que los particulares participen con recursos propios en la creación de obras que permitan el suministro del vital líquido.

El agua es un elemento de plena utilidad pública y, por ello, pese a que pueden participar los particulares en la inversión de infraestructura hidráulica, debe de ser en conjunto con los órganos del poder público, ya se trate de autoridades federales, estatales o municipales.

2. Fundamento constitucional del servicio público en materia de aguas

El artículo 27 en su párrafo quinto, es el fundamento constitucional que ostenta la propiedad de las aguas nacionales en el territorio que ocupa la federación, literalmente refiere:

*"Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño; 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. Cualquier otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se consideran 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 considera de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados."*⁵

Asimismo, el párrafo tercero establece la imposición de modalidades tanto en la apropiación, como, en el uso y aprovechamiento de los bienes de la Nación, género en el que se clasifica el agua.

El artículo ofrece varias fracciones en relación a las facultades que el Congreso de la Unión tiene para regular lo que sería no sólo la propiedad, sino también para regular el uso, aprovechamiento, explotación y suministro del recurso hidráulico. En concreto, el artículo 73, fracción XVII de la Constitución Federal, señala que el Congreso de la Unión tiene facultades para *"expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal"*⁶

Modalidades son las restricciones impuestas en el ejercicio a los atributos de los derechos de propiedad, por parte del Estado y por razones de interés público. FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, p. 395. Concesión 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 pretenden la propiedad industrial. SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, p. 269.

1. Artículo 27, párrafo quinto, Constitución Federal.
2. Artículo 73, fracción XVII, Constitución Federal.

El artículo 115, fracción III es la columna vertebral en la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado por los municipios, mismo que deberá de estar de acuerdo a los lineamientos de los Estados a que pertenezcan.

Es importante estudiar otros fundamentos constitucionales que regulan el servicio y suministro del agua, aunque ellos no lo establecen textualmente; al analizarlos en *amplio sensu*, sustentan un amplio pedestal sobre el que descansa la regulación del recurso hidráulico.

Un fundamento constitucional que tiene gran influencia en el servicio del agua así como en su utilización, lo encontramos en el artículo 89, fracción I, de nuestra Constitución, en el que se establecen las facultades y obligaciones del Presidente de la República para *"Promulgar y ejecutar leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia."*⁷ Sus facultades reglamentarias que regulan el uso, aprovechamiento, explotación y suministro del agua son de gran importancia en el control del recurso hidráulico.

El artículo 25 de la Constitución es también un fundamento del servicio hidrológico, en virtud de que las actividades realizadas por el Estado son de carácter económico, así la Rectoría del Desarrollo Nacional marca las prerrogativas y la facultad que el poder público tiene en las diferentes actividades económicas, máxime en recursos que son de la Nación y de su dominio directo. Por su parte, el artículo 26, es igualmente un fundamento constitucional que regula el servicio de agua, su uso, aprovechamiento, explotación y suministro, toda vez que dentro de las facultades de planeación que tiene el Estado tendrá que recoger las demandas y aspiraciones de la sociedad para incorporarlas al Plan Nacional de Desarrollo (PND), y este a su vez tendrá que dar respuesta estatal a las necesidades y requerimientos que la sociedad exija en el suministro de agua.

3.. Fundamentos constitucionales para el cobro de contribuciones por uso y aprovechamiento de aguas nacionales

Los fundamentos constitucionales que sustentan el cobro de contribuciones por el uso, explotación y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal se encuentran regulados en los artículos 28, primer

párrafo, 31, fracción IV, y 73 en sus fracciones VII y XXIX-A, 2). Son estos los fundamentos primarios que regulan la grabación fiscal en los recursos hidráulicos.

El artículo 28 constitucional contiene elementos fiscales de gran importancia en la grabación tributaria del recurso hidráulico federal, al establecer que *"...quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes"*⁸ A pesar de que este sólo establece la prohibición en la exención de los impuestos, sin hacer alusión a otro tipo de contribuciones y demás ingresos que tenga el Estado, y en tanto que la materia hidráulica se encuentra fundamentalmente gravada por contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos y, en su caso, de los accesorios fiscales y no por impuestos, consideramos que al ser ingresos del Estado deben considerarse en el contexto de la prohibición a las exenciones.

El agua es un elemento de plena utilidad pública y, por ello, pese a que pueden participar los particulares en la inversión de infraestructura hidráulica, debe de ser en conjunto con los órganos del poder público.

Respecto a la prohibición de las prácticas monopólicas, cabe comentar que el agua, siendo un artículo de primera necesidad, se encuentra amparada en su suministro, uso, aprovechamiento o explotación con este precepto constitucional, por tanto, su concentración y acaparamiento está prohibido para evitar el alza de precios.

Por otro lado, el artículo 31, fracción IV, impone como obligación a los mexicanos:

*"Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."*⁹

3. Art. 89, fracción I, Constitución Federal.

1. Artículo 28, primer párrafo, Constitución Federal.
2. Artículo 31, fracción IV, Constitución Federal.

La obligación de contribuir lleva implícita la facultad otorgada al Estado para cobrar los servicios que presta, no obstante, en materia hidráulica el Estado deberá de allegarse recursos para permitir el uso, aprovechamiento, explotación y, en su caso, el suministro del vital líquido. En consecuencia todos los entes que se relacionen con el hecho generador del crédito fiscal hidráulico deben contribuir para satisfacer los derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos o accesorios que correspondan a su situación jurídica, para satisfacer de una forma proporcional y equitativa los requerimientos de la Federación, Estado o Municipio que le haya permitido suministrarse del recurso hidrológico.

De igual manera el artículo 73, fracción IV, faculta al Congreso de la Unión a imponer las contribuciones necesarias para satisfacer el gasto público, en tanto que la fracción XXIX-A, 2) del numeral citado faculta a su vez al Congreso de la Unión para establecer contribuciones *"Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27"*.¹⁰

Como se puede observar, todas las acciones que el Estado realice en el ejercicio de sus funciones en materia de aguas, otorgando la concesión, asignación o permiso para su aprovechamiento, explotación o uso, se deben fundamentar en el máximo ordenamiento legal para un marco de referencia general, así como, en su aspecto particular, en ordenamientos de menor jerarquía como son las leyes federales, locales y reglamentos.

A continuación pasaremos a desarrollar el sistema de contribuciones hidrológicas a la luz de las principales leyes federales correlacionadas que le regulan.

4. Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal

El artículo 90 de nuestra Constitución fundamenta la Administración Pública, tanto la centralizada como la paraestatal, emanando de este precepto la Ley Orgánica de la Administración Pública. La Administración Pública Centralizada es aquella que depende totalmente del Presidente de la República, y son parte de ella las secretarías de Estado que tienen incidencia en la determinación de políti-

cas y directrices en materia de aguas, siendo dos las dependencias principales que serán objeto de nuestro estudio: la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos le corresponde la vigilancia en el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales. Debe programar, proporcionar y proyectar todo tipo de obra de infraestructura para almacenar, abastecer, potabilizar, traer y suministrar el agua y alcantarillado en los términos federales que le correspondan. En estas acciones se incluye la organización, dirección y construcción de obras de riego, así como los trabajos de conservación y mejora en cuencas, vasos, álveos, presas, ríos, lagos y lagunas de aguas nacionales.¹¹

Todo tipo de coordinación y regulación de actividades entre instituciones públicas o en coparticipación con los particulares son competencia inexcusable de la SARH, pues de esta dependencia se desprenden: los organismos descentralizados o desconcentrados que llevan a cabo estudios y ejecutan acciones para mejorar el Sistema Hidráulico Nacional y la Comisión Nacional del Agua que, en términos de la Ley de Aguas Nacionales, es el organismo rector de la materia.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se vincula con el tipo de cuotas, tarifas o pagos que tendrán que realizar los particulares o los entes del Estado en virtud del suministro, uso, aprovechamiento o explotación de los recursos acuíferos, toda vez que esta Secretaría es la encargada de estudiar y formular los proyectos de ley o decretos impositivos.

La SHCP determina los criterios sobre los estímulos fiscales, tratándose de la utilización de recursos o por aprovechamientos de bienes y servicios; elabora los proyectos de ley de ingresos y egresos de la Federación y establece y revisa los montos de precios y tarifas sobre bienes y servicios que presta la Federación.

Resulta necesario destacar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es reguladora de los organismos paraestatales, los cuales pueden estar dirigidos a la participación en la construcción, mejora o conservación de obras de infraestructura hidráulica. Cualquier organismo con características de entidades paraestatales estará regulado por el Título Tercero de la Ley con antelación señalada.

3. Artículo 73, fracción XXIX-A, 2), Constitución Federal.

4. Artículo 35, fracciones XII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no es el único ordenamiento que regula las entidades del sector descentralizado de la Administración Pública Federal. Se encuentra también la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que define la naturaleza de estos organismos, su constitución, organización y funcionamiento, así como los requisitos para su existencia y la delimitación de sus obligaciones en el marco general al que pertenecen.

5. Ley General de Bienes Nacionales

La Ley General de Bienes Nacionales es una de las leyes más importantes en la definición de los derechos de propiedad que sobre algunos bienes tiene la Nación, y de ella la derivación que se otorga a la Federación.

Esta ley divide el patrimonio nacional en dos rubros fundamentales:

- I. Bienes del Dominio Público de la Federación.
- II. Bienes del Dominio Privado de la Federación.

Entre los Bienes del Dominio Público de la Federación, encontramos:

*"Los señalados en los artículos 27, párrafo cuarto y quinto (supra) y octavo, y 42, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."*¹²

Respecto a los Bienes del Dominio Privado de la Federación, se encuentra:

"Las tierras y aguas de propiedad nacional comprendidas en el artículo 2º de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares."*¹³

Tanto los Bienes del Dominio Público, como los del Dominio Privado, están sujetos a características propias que definen sus diferencias jurídicas. Los Bienes del Dominio Público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Esto indica que la Federación jamás perderá el dominio de ellos mientras estén sujetos a otra forma de dominio. La inalienabilidad implica no poder transmitir, por venta o donación, sucesión o a cualquier título, la propiedad de los bienes. La imprescribibilidad significa que ningún poseedor de los bienes del dominio público puede adquirir en propiedad por el trans-

curso del tiempo de la misma posesión. El Estado, en el uso del derecho de reversión que tienen la Nación lo podrá ejercitar en cualquier tiempo para recuperar los bienes, aunque estén sujetos a concesión o asignación. Puede incluso revertir la propiedad a los particulares a través de la expropiación. La inembargabilidad se establece en función del impedimento que cualquier sujeto tiene para poseer en garantía un bien, aún cuando sea acreedor de alguna obligación para el Estado.

En México, el Dominio Público sólo puede pertenecer al sujeto del poder público, ya sea la Federación, Estado o Municipio, y éstos, a su vez no pueden transmitir a los particulares en calidad de propietarios los bienes que tengan a su cargo con estas características.

Los bienes inmuebles del Dominio Privado son inembargables e imprescriptibles. Quiere esto decir que por obligaciones de crédito no se pueden perder los bienes en perjuicio del poder público y, en contrario, en beneficio de los particulares. Igualmente son imprescriptibles como los Bienes del Dominio Público, por tanto en virtud de la sola posesión no serán adquiridos por las personas físicas o morales, sino sólo a través de un acto jurídico bilateral en el que el órgano del Estado manifieste su voluntad de transmitir el dominio. Los Bienes del Dominio Privado pertenecen a las dependencias federales de la Administración Pública Centralizada Paraestatal, así como a dependencias de entidades, estados o municipios.¹⁴

Ahora es importante analizar los requisitos fundamentales que un Bien del Dominio Público debe de llenar para que pueda salir de su régimen, esto se lleva a cabo mediante un Decreto de desincorporación. La desincorporación indica que un bien ha pasado al Dominio Privado de algún sujeto del poder público con las características inherentes al tipo de dominio donde ahora se ubica. Al estar sujetos los bienes a personas públicas -ya fueren entidades descentralizadas o dependencias centralizadas- podrán ser transmitidos a los particulares, aún en propiedad privada, a título oneroso o gratuito. Mientras un bien no salga del Dominio Público, sobre él, si su naturaleza jurídica lo permite, sólo podrá ser usado o aprovechado por los particulares mediante concesión y a través del pago de los derechos respectivos que se generen.

5. Artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales.

6. Artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales.

7. Véase Acosta Romero, Miguel, **Segundo curso de Derecho Administrativo**, Porrúa, México.

Es importante aclarar que la normatividad que regula el uso y aprovechamiento de las aguas de propiedad federal es la Ley de Aguas Nacionales y no la Ley General de Bienes Nacionales. Sin embargo, esta última regula el procedimiento de concesión cuando para el uso, aprovechamiento o explotación de aguas federales sea necesario también el uso de bienes inmuebles del dominio público. Aquí radica

la vinculación de ambos ordenamientos jurídicos.

6. Ley de Aguas Nacionales

Este es el ordenamiento jurídico, después de la Constitución, con mayor importancia en regular el recurso hidráulico a nivel federal. Las normas jurídicas que le integran, a diferencia de nuestra Carta Magna, son materiales y concretas, pues definen cuáles son las autoridades a quien compete el establecimiento de la política hidráulica en el suministro, uso, aprovechamiento y explotación de las aguas nacionales. A su vez, determina el órgano que estará encargado directamente de la aplicación de las normas de

esta ley, de la fiscalización de las contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos y productos, así como de los accesorios que se generen con su utilización.

La Comisión Nacional del Agua en términos del artículo 3º, fracción V, es un ente desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, encargado directamente de aplicar y ejercer las atribuciones y prerrogativas que conforme a la ley le corresponde a la autoridad en materia hidráulica, sin embargo para nuestro objeto de estudio sus facultades fiscales serán:

*"Ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinen, o en los casos que señalen las leyes respectivas conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación."*¹⁵

Vale la pena destacar las grandes prerrogativas de las que se encuentra facultada la Comisión Nacional del Agua en materia fiscal, para la captación de recursos mediante el cobro, recaudación, fiscalización, su administración, determinación presuntiva, visitas domiciliarias, demás facultades aplicables y la acción supletoria del Código Fiscal de la Federación. En este marco de referencia el Código Fiscal de la Federación en los artículos 2º y 3º define los conceptos fiscales utilizados por la legislación de aguas en los rubros de contribuciones, aprovechamientos, productos y sus accesorios. Sin embargo, dentro del concepto de contribuciones encontramos que éstas se referirán especialmente a Derecho y Contribuciones de Mejoras.

Adicionalmente, la Comisión Nacional del Agua, tiene facultades para expedir títulos en los que se reconozcan derechos sobre aprovechamientos del recurso, es decir, en el caso de los particulares se otorgará mediante la concesión, en tanto que para los entes públicos, el recurso hidráulico se otorgará mediante la asignación para otorgar el uso, aprovechamiento y explotación.

Se estipula, en concordancia con el quinto párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal, que:

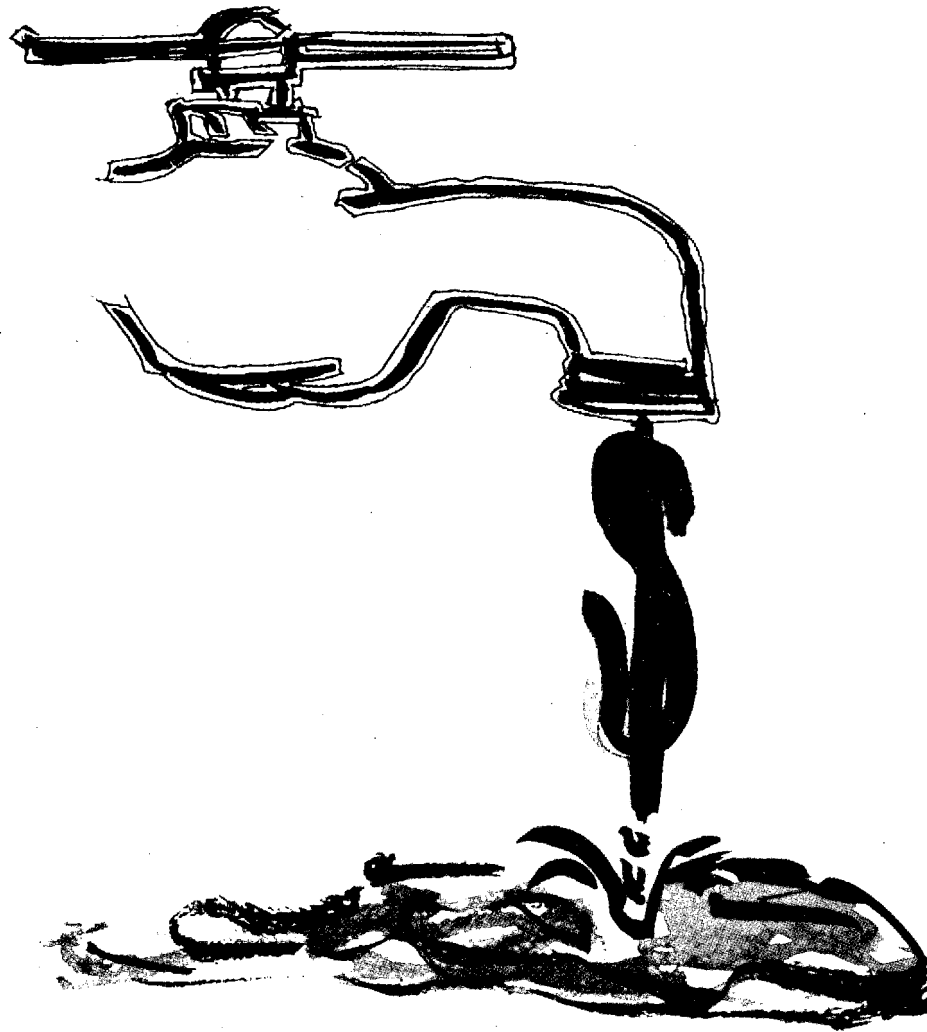
*"Las aguas nacionales del subsuelo podrán ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, excepto cuando el Ejecutivo Federal por causa de interés público reglamente su extracción y utilización, establezca zonas de veda o dictare su reserva."*¹⁶

Las aguas federales son aquellas expresamente reguladas en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 constitucional; las aguas no comprendidas en esos parámetros serán competencia de las autoridades locales o municipales, sin embargo tendrán que sujetarse a la política hidráulica federal, en tanto que asignadas a los centros de población de aguas federales serán administradas en sus aspectos financieros por el Estado federativo, ayuntamiento, entidad

...el agua, siendo un artículo de primera necesidad, se encuentra amparada en su suministro, uso, aprovechamiento o explotación con este precepto constitucional, por tanto, su concentración y acaparamiento está prohibido para evitar el alza de precios.

8. Artículo 9º, fracción X, Ley de Aguas Nacionales.

1. Artículo 18, Ley de Aguas Nacionales.



paraestatal, paramunicipal o ente particular concesionario.

*"Las asignaciones de aguas nacionales a centros de población que se hubieren otorgado a los ayuntamientos o a las entidades federativas que administren los respectivos sistemas de agua potable o alcantarillado, subsistirán aun cuando éstos sean administrados por entidades paraestatales o paramunicipales, o concesionados a los particulares por la autoridad competente."*¹⁷

Por lo anterior se enfatiza que tanto el servicio -entendido éste como la construcción de infraestructura y el suministro y desalojo de aguas residuales-así como el uso, aprovechamiento y explotación de

las aguas nacionales, causan las contribuciones respecto al tipo de acto que se esté realizando, de tal manera que, en el caso de los concesionarios y asignatarios que no cubran los pagos correspondientes, serán sancionados con multas y penas pecuniarias, y será motivo de la suspensión de la concesión o asignación.

El servicio en el suministro del recurso hidráulico, no es lo mismo que su uso, aprovechamiento o explotación, toda vez que el suministro se refiere sólo a la provisión o proporción del líquido o a la construcción de infraestructura, en tanto que EL USO se refiere a la acción de emplear, disfrutar o servirse del agua; EL APROVECHAMIENTO es la acción de auxiliarse del agua para un fin determinado o emplearla útilmente; y SU EXPLOTACION es sacar utilidad del recursos hidráulico, empleándolo como un insumo. No obstante, podrá darse el uso, aprovechamiento o explotación del recurso acuífero; sin que necesariamente exista el servicio, porque el

17. Artículo 44, párrafo segundo. Ley de Aguas Nacionales.

propio ente facultado para usarla, aprovecharla o explotarla podrá extraer el agua y construir su infraestructura sin que tenga que conectarse a la red federal de suministro, pero, estará obligado al pago de contribuciones por las acciones realizadas con el vital líquido.

En este sentido, se determina que la concesión para la explotación, uso o aprovechamiento terminará por revocación o incumplimiento en el caso de:

*"Dejar de pagar las contribuciones o aprovechamientos que establezca la legislación fiscal por la explotación, uso, aprovechamiento de las aguas nacionales o por los servicios de suministro de las mismas, cuando por la misma causa el beneficiario habrá sido suspendido en su derecho con anterioridad."*¹⁸

Dentro de las obligaciones de los concesionarios o asignatarios se contempla:

*"Cubrir los gastos que les correspondan de acuerdo con lo establecido en la legislación fiscal vigente y en las demás disposiciones aplicables."*¹⁹

En esta disposición se engloba la obligación de pagar contribuciones a todos los concesionarios particulares, así como a los asignatarios en su carácter de sujetos de derecho público. De esta manera, los municipios pagarán, tal como lo fija el artículo 44 de la Ley de Aguas Nacionales, las contribuciones que establezca la legislación fiscal. Así lo harán también las personas físicas o morales que constituyan unidades de riego o distrito de riego,²⁰ y utilicen obras hidráulicas de inversión federal.

El permiso o la licencia para aprovechar, usar o explotar es el hecho generador del crédito fiscal que, a su vez, es la causa generadora de un beneficio material, a favor de quien se beneficie con el aprovechamiento. Si bien, el agua como recurso natural es de la Nación, y *la Nación somos todos los mexicanos* -en el más estricto sentido de Molina Enríquez-, el aprovechamiento por beneficio individual se debe de cobrar porque con ello existe un beneficio nacional, que es en suma un beneficio de todas las personas que se encuentren en el territorio mexicano.

De las mismas contribuciones que se realizan, se lleva a cabo la inversión pública en la construcción de infraestructura hidráulica. Tal actividad está regulada por la Ley de Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas Federales e Infraestructura Hidráulica, que es el ordenamiento dictado por el Congreso para garantizar la recuperación de la inversión pública a través del sistema tarifario establecido por la Ley de Derechos, e inclusive también descritas por la Ley de Aguas Nacionales, pero esta última permite la inversión privada conjuntamente con la inversión pública.

La inversión pública o privada sólo podrá recuperarse mediante el factor de cobro de tarifas. Ahora los particulares, con el aval de esta nueva Ley de Aguas Nacionales, tendrán garantizada su inversión, puesto que en la actualidad las obras de infraestructura ya no son una función monopólica del Estado.

7- Ley de Contribuciones de Mejoras por Obra Pública Federal de Infraestructura Hidráulica

Las contribuciones de mejoras se encuentran reguladas en la fracción 3a. del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

*"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en la Ley a cargo de las personas físicas o morales que se beneficien de manera directa por obras públicas."*²¹

Conceptualmente se desprende que el ente beneficiado con obras públicas tendrá que revertir al Estado los gastos que él haya realizado en su construcción; situación que es comprensible y aceptada porque a través de la infraestructura se generan mejores servicios y, por ende, un mayor precio del bien beneficiado.

El objetó de la ley de contribuciones es que las dependencias de la administración pública federal intervengan en la creación y mejora de las obras públicas, empero sus inversiones tendrán que ser recuperables vía las contribuciones de mejoras, que son una especie de los ingresos del Estado, pagaderos por los entes beneficiados directamente con las obras. En este sentido la ley dispone:

18. Artículo 27, Ley de Aguas Nacionales.

19. Artículo 29, fracción II, Ley de Aguas Nacionales.

20. Unidad de Riego es la persona moral constituida por productores rurales, para integrar sistemas que permitan proporcionar servicios de riego agrícola a diversos usuarios. Distrito de Riego es el conjunto de áreas comprendidas dentro de un perímetro determinando, además de las obras de infraestructura hidráulica, las aguas superficiales y del subsuelo destinadas a prestar el servicio de suministro de agua, los vasos de almacenamiento y las instalaciones necesarias para su operación y funcionamiento.

21. Artículo 2º, fracción III, Código Fiscal de la Federación.

*"La base de la contribución será el valor recuperable de la obra pública federal determinado y actualizado en los términos del presente artículo (tercero), lo que indica que el Estado no obtendrá mayor beneficio sino sólo la recuperación de la inversión."*²²

Existen dos formas de determinación de contribuciones de mejoras: Contribuyentes Colectivos y Contribuyentes Individuales. A su vez, estas formas de contribuciones son determinadas según el tipo de obra, de las que surgen las hidroagrícolas, acueductos y otro tipo de obras hidráulicas, como puede ser las de drenaje o descarga de agua.

En consecuencia, conjuntamente con la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Contribuciones de Mejoras otorga facultad a la Comisión Nacional del Agua para publicar, en el Diario Oficial de la Federación las bases del valor recuperable de la obra. Asimismo, la Comisión será la encargada de *"determinar y notificar el importe de las contribuciones de mejoras por obras públicas federales de infraestructura hidráulica a cargo de los contribuyentes, así como de sus accesorios"*²³

La forma de contribución se realizará en pagos semestrales o anuales según se trate de obras hidroagrícolas o no, mientras que los plazos de contribución serán de 25 a 40 años. Si la obra es para riego, el plazo será el más prolongado, siendo el primer plazo el regulador de las demás obras. Si las obras son hidroagrícolas el pago puede ser anual; para otras obras debe ser semestral.

Se encuentran fuera del imperio tres tipos de obras públicas:

I. Las de servicio público de agua potable y alcantarillado de inversión parcial o total de las entidades o municipios.

II. Las obras de control de ríos, aún cuando sea de inversión federal.

III. Las de tratamiento de aguas residuales.

Dos preceptos hay que destacar: el primero, la facultad de la que se encuentra investida la Comisión Nacional de Agua para captar los ingresos que perciba el Estado con motivo de aplicación de esta Ley, con el propósito de modernizar, reparar o ampliar, incluso construir obras hidráulicas.

El segundo, la determinación que hace la ley respecto de este tipo de ingresos, los que tendrán el carácter de créditos fiscales cuando sean los estados y municipios los que tengan el beneficio de las obras públicas. Es preciso tomar en cuenta que este tipo de normas no gravan el suministro, el uso, explotación, o el aprovechamiento del recurso hidráulico, sino las obras de infraestructura que prestan un servicio al usuario.

Por último cabe considerar que los entes beneficiados con las obras públicas acuíferas a través del vínculo: más infraestructura, mejor servicio, mayor productividad, tenderán a subir los precios de sus bienes agraciados. Sin embargo, la Ley de Contribuciones de Mejoras sólo gravará hasta el monto total invertido por el ente público, no obstante, el bien sufre un aumento en su valor en virtud de la figura jurídica de las ganancias de capital, situación que podrá ser gravada por el Estado al momento de la enajenación del bien.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1994

El objetivo de esta ley es regular la cantidad en el ingreso que la Federación pretende obtener por diferentes conceptos fiscales. Fundamentalmente encontramos: los derechos, las contribuciones de mejoras, los aprovechamientos y los productos que se relacionan con la materia de aguas, mismos que a continuación enumeramos tal y como se describen en la ley.

A) Contribuciones de Mejoras.²⁴

- Contribución de mejoras por obras de infraestructura hidráulica.

B) Derechos.²⁵

- Por recibir servicios que preste el Estado en función de derecho público.

22. Artículo 3º, primer párrafo, Ley de Contribuciones de Mejoras por Obra Pública Federal.

23. Artículo 9º, fracción II, Ley de Contribuciones de Mejoras por Obra Pública Federal.

24. Son contribuciones de mejoras las establecidas por la ley a cargo de las personas físicas o morales que se benefician de manera directa por obras públicas. Se dice que la contribución de mejoras es una contribución especial. "Contribución especial es la prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que reciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provocan un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica." DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, Porrúa, 1992, p. 344.

25. Derechos 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 preste el Estado en sus funciones de servicio público. Artículo 2, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación.

- Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.

C) Aprovechamientos.²⁶

- Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.
- Cooperaciones de los gobiernos estatales, municipales y de particulares.
- Inversiones en obra de agua potable y alcantarillado.

D) Productos.²⁷

-Intervención de los entes encargados de administrar el agua en actividades de particulares.

En México, el Dominio Público sólo puede pertenecer al sujeto del poder público, ya sea la Federación, Estado o Municipio, y éstos a su vez no pueden transmitir a los particulares en calidad de propietarios los bienes que tengan a su cargo con estas características.

9. Ley Federal de Derechos en Materia de Aguas

Este ordenamiento y la Ley de Aguas Nacionales y la Ley de Contribuciones de Mejoras, representan los fundamentos más concretos y precisos sobre el pago de contribuciones por el uso, aprovechamiento y explotación de aguas de propiedad federal. Así el artículo 1º de esta ley señala:

*"Los derechos que establece esta ley, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho público... También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."*²⁸

26. Aprovechamientos son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto a las contribuciones de los ingresos derivados del financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Artículo 3º, párrafo primero, Código Fiscal de la Federación.
27. Productos 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. Artículo 3º, párrafo tercero, Código Fiscal de la Federación.

Esta ley especifica que el monto del pago de los derechos estará relacionado con el costo total de la prestación del servicio. Asimismo, define quiénes y cómo pagarán las contribuciones.

La forma de pagar los derechos puede ser antes de la prestación del servicio o después de comenzar a prestarse. Esto quiere decir que en algunos casos el servicio se presta si se paga, en otros, se pagan derechos porque se presta el servicio.²⁹ Por otra parte, la forma de pago puede ser a plazos, sea por mensualidades o por anualidades.

El pago de Derechos por concepto de:

I) Servicios que se presten en materia hidráulica serán los siguientes (véase artículo 82):

A. Servicios de trámite.

B. Expedición se asignaciones, concesiones, autorizaciones o permisos para usar o aprovechar aguas nacionales.

C. Por el descargo de aguas residuales.

D. Por el permiso para modificar la asignación, concesión, autorización, o permiso por la sustitución de usuario, ubicación o características constructivas.

E. Por el análisis de la solicitud de inscripción y registro de contribuyentes (véase artículo 82-A).

F. Por el suministro de agua en bloque proveniente de obras hidráulicas. Sin embargo, este concepto no se aplicará en los distritos y unidades de riego, excepto cuando los mismos se hubieren descentralizado en su administración (véase artículo 83).

G. Por suministro de agua tratada para uso residual y para uso industrial.

H. Por los servicios de riego y drenaje que se proporcionen en los distritos y unidades de riego.

II) Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público hidráulico.

Los entes que usen o aprovechen aguas de jurisdicción federal estarán obligados al pago de derechos cuando su actividad la realicen amparados con un título de concesión, permiso, autorización o asignación. Sin embargo, su pago se realizará de acuerdo a la zona de disponibilidad en que realice la actividad gravada (véase artículo 222).

28. Artículo 1º, Ley Federal de Derechos.

29. Artículo 3º, Ley Federal de Derechos.

Los ingresos obtenidos por estos conceptos se destinarán a la Comisión Nacional del Agua para la construcción, mantenimiento y conservación de obras de infraestructura hidráulica.

Los conceptos fundamentales que se gestan en la Ley de Derechos, para el otorgamiento y administración del uso, aprovechamiento o explotación de los recursos acuíferos son los siguientes:

I) Expedición de títulos, pueden ser:

- A. Concesión de uso o aprovechamiento y explotación.
- B. Asignación de uso o aprovechamiento y explotación.
- C. Permiso o autorización de uso, aprovechamiento y explotación.
- D. Existe también la situación jurídica de hecho para los mismos fines.

II) Permiso por descarga.

III) Permiso para la construcción de obra hidráulica.

IV) Expedición de certificados:

- A. De calidad del agua.
- B. De contenido de sólidos.
- C. De descuento.

V) Servicios que preste el Registro Público de Derechos de Agua.

VI) Tipo de Cuotas o de tarifas.³⁰

A. Cuota por trámite: Estará dado en función del trámite realizado.

B. Cuota por el volumen de agua obtenida: Se fijará de acuerdo con el tipo respectivo de la zona donde se realiza la actividad grava con el crédito fiscal. Para tal efecto, la Ley de Derechos en materia de aguas dispone de cuatro zonas donde el agua tiene un valor distinto de acuerdo al grado de escasez. La diferencia del valor del agua, no sólo se determinará por zona, sino por tipo de actividad, contemplando cuotas distintas, en virtud del tipo específico de la rama económica aún en la misma zona. Aclaramos que una zona abarca un número determinado de municipios.

C. Cuota por volumen de agua descargada.

Está determinado en función de la zona de que se trate. Igual que en las cuotas por volumen de agua obtenida, en cada zona la cuota por descarga variará. Por metro cúbico o por kilogramo tratándose de demanda química de oxígeno o sólidos suspendidos en las aguas residuales.

30. Cuota es la cantidad que periódicamente debe pagarse para cumplir con la obligación que la Ley impone. **DE LA GARZA, Op. cit.** Conforme a otros criterios, se considera que la cuota es una cantidad determinada, en tanto que la tarifa es una cantidad determinada porcentualmente. **RODRÍGUEZ MEJÍA, Gregorio, IIJ, UNAM, 1994.**

***“...el poder público
evade cada vez más las
actividades que
tradicionalmente son de
su exclusiva
competencia.*”**

Finalmente, podemos precisar que la Ley de Derechos no ha tenido un desarrollo lineal, por el contrario, desde su expedición el objetivo ha sido insertar distintas reformas y adiciones.

10 . Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales

Dentro de la legislación de aguas, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales es el de más reciente creación, ya que su expedición es de enero de 1994.

En cuanto a la materia fiscal hidráulica, establece los siguientes aspectos:

A) En el capítulo II, que se refiere a la reglamentación de la Comisión Nacional del Agua (artículo 16), señala que este organismo podrá ejercer las siguientes atribuciones fiscales, en los términos del Código Fiscal de la Federación:

"Artículo 16

Para efectos de la fracción X del artículo 9º de la 'Ley', la 'Comisión podrá ejercer las siguientes atribuciones fiscales en los términos del Código Fiscal de la Federación:

I. Devolver y compensar pagos.

II. Autorizar el pago de contribuciones o aprovechamientos en parcialidades o diferido.

III. Proporcionar asistencia gratuita a los contribuyentes.

IV. Contestar consultas sobre situaciones individuales, reales y concretas.

V. Dar a conocer criterios de aplicación.

VI. Requerir la presentación de declaraciones.

VII. Comprobar el cumplimiento de obligaciones, incluyendo la práctica domiciliaria y el requerimiento

de información a los contribuyentes responsables, solidarios o terceros con ellos responsables.

VIII. *Determinar contribuciones o aprovechamientos omitidos mediante la fijación del crédito a pagar y sus accesorios; y*

IX. *Notificar los créditos fiscales determinados".*

Los créditos fiscales hidráulicos se deben efectuar conforme lo señalado en esta disposición; se realizan mediante declaración que presenta el contribuyente en las oficinas de la Comisión o en las instituciones bancarias que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo, es independiente y sin perjuicio de las atribuciones que competen a las Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando en ejercicio de las facultades fiscales a que se refiere este artículo, la Comisión imponga multas por infracciones a las disposiciones fiscales y estén efectivamente pagadas y hubiere quedado firme, las mismas se destinarán al fondo de productividad para el otorgamiento de estímulos y recompensa a los servidores públicos de la Comisión.

B) En el caso del capítulo III, que se refiere a los consejos de cuenca, el reglamento aludido precisa en su artículo 24, fracción VI la siguiente argumentación:

"VI. Participar en el desarrollo de los estudios financieros que lleve a cabo la Comisión para determinar los montos de las contribuciones de los usuarios para apoyar la ejecución de los programas de la Comisión que beneficie a los usuarios de la cuenca o cuencas comprendidas en arbitrio de territorial de los Consejos de cuenca".

En el título sexto que se refiere a los usos del agua, el capítulo I del citado Reglamento señala:

"Artículo 88

Para los efectos del artículo 44 de la ley en los títulos de asignación respectivos; la Comisión y los municipios, entidades federativas, entidades paraestatales o para municipales que presten los servicios públicos, establecerán:

V. El pago oportuno de las contribuciones de aprovechamiento de las contribuciones federales a su cargo con motivo de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, y en su caso, para la inscripción del pago respectivo en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a favor de la Federación, y en los términos y procedimientos establecidos en el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal".

En el capítulo II, que establece el uso agrícola, señala en la sección primera del artículo 95:

"Para los efectos del artículo 51 de la Ley, el reglamento de las personas morales que administren y operen sistemas de riego o el aprovechamiento común de aguas nacionales, deberán además contener:

I. La forma de determinar y recuperar oportunamente los costos de operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y de los servicios que se presten, así como su cobro a través de cuotas;"

En la fracción cuarta que se refiere a los distritos de riego, el artículo 108, fracción III establece que la transmisión de los derechos de explotación o aprovechamiento de agua en los distritos de riego se sujetará a lo siguiente:

"III. La transmisión de los derechos entre los propios usuarios de una misma asociación o a terceras personas que los sustituyan como usuarios en los mismos terrenos, se efectuarán sin mayor trámite. Cuando sea en terrenos distintos se sujetarán a las modalidades que señale el reglamento respectivo, debiendo llevar inherente las obligaciones de pago de cuotas para la administración, operación, conservación, mantenimiento y las demás que se originen. La transmisión para que surta sus efectos, requerirá que se haga la sustitución respectiva en los padrones que corresponde, salvo en aquellos casos de transmisión temporal que conforme al Reglamento del Distrito se exime de la inscripción en el padrón."

Más adelante, el artículo 109 precisa que tendrá fiscalmente el carácter de aprovechamientos y se determinarán y recaudarán para la comisión en los términos de las leyes:

"I. Las cuotas de riego que se refiere a la fracción II del artículo 68 de esta ley cuando se trate de distrito de riego a cargo de la comisión, en tanto se produce a la descentralización de su administración a los usuarios; y

II. Las cuotas que se cobren por el servicio que preste la comisión para el suministro de agua en bloque para riego agrícola, en los casos de la fracción II del artículo 101 de este reglamento, mismo que deberá recaudarse dentro de las cuotas para riego a que se refiere la fracción segunda del artículo 68 de la Ley."

Por su parte, en la sección quinta, artículo 117 de este reglamento, respecto al drenaje agrícola, señala:

"Para efectos del artículo 77 de la ley en las unidades de drenaje que cuenten con infraestructura hidráulica federal, los beneficiarios de la misma podrán organizarse y constituirse en personas morales, para organizar la operación, conservación y mantenimiento de

la infraestructura por cuenta y en nombre de la Comisión por la cual se sujetarán a lo siguiente:

f. Deberán de cobrar a sus integrantes por cuenta y en nombre de la Comisión las cuotas que determine la Ley para la recuperación de la inversión de los costos, quienes estarán obligados a cubrir los pagos a dichas personas morales.

II. Los adeudos por los servicios de administración, operación, conservación y mantenimiento que haya realizado la Comisión directamente a través de terceros, así como las cuotas para recuperar la inversión en las obras tendrán el carácter de créditos fiscales para su cobro".

En el título noveno que se refiere a los bienes nacionales a cargo de la Comisión Nacional del Agua, el artículo 188, fracción VI, ubica lo siguiente:

"Los concesionarios a que se refiere el presente capítulo están obligados a:

VI. Cubrir oportunamente los pagos que deberán efectuar conforme a la legislación fiscal aplicable y las demás obligaciones que la misma señala".

Como podrá observarse este ordenamiento jurídico de menor jerarquía a la Ley de Aguas Nacionales que con antelación fue comentada y de la cual tiene su derivación, representa la síntesis más concreta de la fundamentando a las obligaciones fiscales que se deben efectuar por uso, aprovechamiento o explotación de las aguas nacionales, mismas que dan pauta al sistema tarifario.

11. Correlación que corresponde a los preceptos jurídicos contenidos en los ordenamientos analizados

A) Preceptos que se refieren en general al cobro por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales y bienes nacionales. Se encuentran correlacionados con los artículos 9º, fracción X, y 112 de la Ley de Aguas Nacionales vigente, 1º, 2º, 3º, 4º y 5º, 82, 82-A, 83, 83-A, 222 y 223 de la Ley Federal de Derechos.

B) Preceptos que se refieren al pago de las cuotas por el servicio de riego. Se encuentran correlacionados con los artículos 68, fracción II, 51, fracción III, y 7º de la Ley de Aguas Nacionales; 1º y 2º, párrafo I de la Ley Federal de Derechos en materia de Aguas; y 108, fracción III del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

C) Preceptos que se refieren al pago de cuotas por concepto de asignación (convenios con gobiernos

estatales y ayuntamientos). Se encuentran correlacionados con los artículos 29, fracción II, 44, 45, 46 de la Ley de Aguas Nacionales; 1º, 82, 222, de la Ley Federal de Derechos (en materia de aguas) y 88, fracción V del Reglamento de la ley de Aguas Nacionales.

D) Preceptos que se refieren a cuotas cuya fiscalización compete a la Comisión Nacional del Agua. Se encuentran correlacionados con el artículo 91, fracción X de la Ley de Aguas Nacionales, 82, 82-B, 82-C, 82-D de la Ley Federal de Derechos y con los artículos 16, fracciones de la I a la X y 109 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

E) Preceptos que se refieren al pago de cuotas a través del consejo de Cuenca. Se encuentran correlacionados con el artículo 13 de la Ley de Aguas Nacionales y con el artículo 24, fracción VI del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

F) Preceptos que se refieren al pago de cuotas por servicios de conservación y mantenimiento (mejoras) de la infraestructura hidráulica. Se encuentran correlacionados con los artículos 109, 110, 111 de la Ley de Aguas nacionales; 1º, 2º, 3º, 7º, 8º y 11 de la Ley de Contribuciones de mejoras por Obra Pública Federal de Infraestructura Hidráulica y 95 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

G) Preceptos que se refieren al pago de cuotas por descarga o uso de aguas residuales. Se encuentran correlacionados con los artículos 77 de la Ley de Aguas Nacionales; el 276 de la Ley Federal de Derechos y 117 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

Conclusiones

El sistema tarifario hidráulico en México no se explica sin la función del servicio público, concretizado en el suministro del líquido y en la construcción de la infraestructura que presta el Estado. Particularmente, el sistema tarifario tiene que recuperar los gastos que realiza la administración pública para el propio suministro, construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura.

No obstante, el uso, aprovechamiento y explotación del recurso hidráulico podrán derivar de la prestación del servicio del Estado o de la propia inversión, conservación y mantenimiento que realice el ente beneficiado con una concesión, asignación, permiso o autorización -en estos casos, los gastos de administración, mantenimiento, construcción y conservación en algunos casos estarán a cargo de los entes beneficiados- por tanto el pago que efectúen al Estado estará en función de la cantidad de agua que se les permita extraer del subsuelo.

Ningún cobro puede ser parte de una normatividad aislada que no se apoye en un precepto superior, hasta llegar al máximo ordenamiento legal que es la Constitución Federal, como ente fundamental regulador del orden jurídico, que a nivel federal tenderá a mantener y conservar el recurso hidráulico. Este hecho se puede constatar con las cuatro zonas de disponibilidad de aguas, siguiendo el criterio de: a menor volumen de agua disponible mayor debe ser el pago que se realice.

Los servicios que el poder público tiene que prestar a la población, particularmente el de agua, se realiza con una fuerte inversión financiera, casi siempre insuficiente por la gran demanda exigida por los ciudadanos. Por ello, los fondos que la Federación obtiene son reinvertidos en actividades encaminadas a satisfacer las necesidades colectivas.

De todas las disposiciones que hemos expuesto, que regulan y fundamentan la recuperación de la inversión pública en virtud del servicio hidráulico prestado y en los casos en que se cobra sólo el uso, aprovechamiento y explotación del agua, se desprende la obligación de que los ingresos obtenidos sean reinvertidos en obras de infraestructura que aumenten la capacidad del servicio y mantengan un cuidado estricto en su mantenimiento, mejoramiento y conservación.

Cuando el Estado desvíe fondos de sus demás rubros contributivos, se correrá el riesgo de desamparar otras ramas de la actividad que demandan apoyos financieros. Para evitarlo, los sistemas tarifarios hidráulicos deben planear métodos para ser autosuficientes. La tendencia de las disposiciones en materia de agua es justamente buscar la autosuficiencia fiscal del sector para invertir sólo aquello que se obtenga en la recaudación, de tal manera que se pueda invertir a tal grado que el suministro prestado, sus obras de infraestructura necesarias y aquellas destinadas para su mantenimiento y conservación cubran la demanda de la población y de las actividades productivas.

Las cuotas que establece el sistema tarifario están fijadas en relación al valor recuperable de la inversión realizada. Si se fijan en menos del valor del monto invertido o del daño causado a la naturaleza para repararlo, causarían la ineficiencia del sistema hidráulico, el desequilibrio ecológico, ambiental y el hundimiento de grandes zonas, y daría rienda suelta al desperdicio y la contaminación.

Por otro lado, se extralimitaría la proporcionalidad y la equidad de las contribuciones, violando de esta forma el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

El sistema de contribuciones por el uso, aprovechamiento y explotación del agua reviste distintos aspectos como son la calidad del sujeto, la actividad realizada, las características del líquido y las zonas donde se presta el servicio.

Existe una marcada tendencia de la legislación a buscar alternativas de inversión, no sólo con recursos públicos, sino de los sectores privado y social, lo que haría una mancomunidad entre los particulares y el Estado, frente a la responsabilidad del suministro y establecimiento de infraestructura para cuidar su mantenimiento y conservación. Gran parte de esta nueva mística que ahora contempla la normatividad -particularmente desde el surgimiento de la Ley de Aguas Nacionales- se explica a través de la posibilidad legal que tienen ahora los usuarios de administrar el servicio del agua bajo su absoluta responsabilidad.

En esta época en la que el Estado se adelgaza respecto a su participación en la economía, la normatividad apunta hacia el estímulo de que los particulares puedan invertir, no sólo en la construcción de obras hidráulicas, sino en la prestación del servicio en un futuro más o menos inmediato. Esto implica que el poder público evade cada vez más las actividades que tradicionalmente son de su exclusiva competencia.

El efecto de una política hidráulica con las características descritas contribuye por un lado, al encarecimiento del servicio y con ello la elitización en el consumo; por otro lado, provoca un factor de producción de riqueza en el que se combinan explotación y distribución injusta del ingreso en el que el vital líquido, más que ser un recurso para beneficio de los mexicanos, por ser de su propiedad originaria, sea convertido, en términos reales, en una mercancía de propiedad y beneficio particular.