



**UNIVERSIDAD LASALLISTA**  
**BENAVENTE**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
Con Estudios Incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México  
**CLAVE: 8793-09**

---

---

**LA INTRANSMISIBILIDAD DE LA  
ASIGNACIÓN DE AGUAS NACIONALES**

**TESIS**

Que para obtener el título de  
**LICENCIADA EN DERECHO**

Presenta:

**LUZ ELENA YERENA CASTRO**

Asesor: Lic. Enrique Salas Martínez

**Celaya, Gto.**

**Abril 2018**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTOS.

*Es deber de todos, cuidar el agua, distribuirla equitativamente y tener presente que como dijo el Jefe de Seattle Sioux de la Tribu Suwamish, "(...) la tierra no pertenece al hombre; el hombre es el que pertenece a la tierra. (...) Esta agua brillante que escurre por los riachuelos y corre por los ríos no es apenas agua, sino la sangre de nuestros antepasados (...) Los ríos son nuestros hermanos, sacian nuestra sed. Los ríos cargan nuestras canoas y alimentan a nuestros niños (...) Por lo tanto, vosotros deberéis dar a los ríos la bondad que le dedicarían a cualquier hermano."<sup>A1</sup>*

El presente acontecimiento llena de alegría mi ser, hace mucho lo esperaba y finalmente ha llegado el momento de concluir esta etapa de mi vida, la cual marca el inicio de nuevas experiencias que aguardo con singular emoción.

Este espacio está destinado a mencionar a todos aquellos que han contribuido a que esto sea posible, es evidente que Dios es a quien debo todo, ya que él es la fuente de todo y sin él nada es posible, es él quien me provee de las herramientas necesarias para cumplir mis objetivos, acerca a mí las personas adecuadas y me permite experimentar este gran suceso, así como de cada momento de mi vida, las palabras no bastan para expresar la infinita gratitud que tengo hacia Dios.

Agradezco en general a mi familia por el inmenso amor y apoyo brindado en cada etapa de mi vida, en particular a mi padre José de la Luz Yerena Banda por instruirme en todo lo referente a mi profesión y ser un gran apoyo en la elaboración de éste proyecto; a mi madre Guadalupe Castro Santillanes por guiarme y estar pendiente de lo que necesito; a mis hermanas Melissa y Daniela Yerena Castro por ser parte importante en mi vida; a Jaime Sandoval Aguilar, por creer en mí y motivarme a continuar con este proyecto; a mi hija Sara Elisa

---

<sup>A1</sup> Jefe de Seattle (Sioux) de la Tribu Suwamish, 1854., citado por el Hidrobiólogo: Moreno Hernández, Andrés, en su estudio: *El derecho humano al agua* información localizada en: [http://www.ceja.org.mx/IMG/pdf/EL\\_DERECHO\\_HUMANO\\_AL\\_AGUA\\_-\\_Andres\\_Moreno.pdf](http://www.ceja.org.mx/IMG/pdf/EL_DERECHO_HUMANO_AL_AGUA_-_Andres_Moreno.pdf).

Sandoval Yerena y al bebé que viene en camino por ser la fuente de mi inspiración.

Además agradezco a mis amigos por estar pendientes de mi avance en este trayecto de mi vida, en especial a Ramsés Yahir Ojeda Navarro por recuperar los archivos de mi tesis cuando se destruyó por accidente el dispositivo que contenía el presente trabajo de investigación, ya que gracias a sus habilidades y conocimientos en electrónica fue posible concluir este trabajo.

No puedo dejar de hacer mención de todo el cuerpo de catedráticos de mi Alma Mater, que fueron parte de mi formación académica, sobre todo del Lic. Enrique Salas Martínez, quien además de ser un gran amigo, me instruyó y apoyó tanto en mi estancia en la Universidad como en la elaboración de mi proyecto de tesis.

También siento gratitud hacia mi ser, por tener la fortaleza suficiente y el valor necesario para salir adelante a pesar de los obstáculos que se han presentado en el camino. No es posible mencionar a todos los involucrados, pero estoy consciente de que cada persona y acontecimiento que se han presentado en mi vida han sido elementos importantes en mi formación.

Dedico el presente trabajo, con cariño especial a mi hermano, mejor amigo y maestro de vida, Manuel Gonzalo Vizcaya Ríos (1984-2012), quien me brindó su apoyo y amor incondicional por el tiempo que nuestros caminos coincidieron.

# ÍNDICE

Página

## INTRODUCCIÓN.

<b>CAPÍTULO I. PATRIMONIO DEL ESTADO</b>	<b>1</b>
1.1 CONCEPTO.	1
1.2 ELEMENTOS Y CARACTERÍSTICAS.	2
1.3 RÉGIMEN JURÍDICO.	5
1.4 BASE CONSTITUCIONAL.	5
1.5 BIENES DE PROPIEDAD ORIGINARIA.	5
1.6 BIENES DE DOMINIO DIRECTO.	7
1.7 BIENES DE DOMINIO PÚBLICO.	8
1.8 BIENES DESTINADOS AL SERVICIO PÚBLICO Y AL USO COMÚN.	11
1.9 BIENES DE DOMINIO PRIVADO O POR EXCLUSIÓN.	17
<b>CAPÍTULO II. RÉGIMEN JURÍDICO DEL AGUA.</b>	<b>20</b>
2.1 CONCEPTO DE AGUAS.	20
2.1.1 SIGNIFICADO ETIMOLÓGICO DE AGUA.	20
2.1.2 CONCEPTOS DOCTRINALES.	21
2.1.3 CONCEPTO QUE SE DESPRENDE DE LA LEGISLACIÓN.	22
2.2 LAS AGUAS NACIONALES COMO PATRIMONIO DEL ESTADO.	24
2.3 CLASIFICACIÓN DE LAS AGUAS.	27
2.3.1 AGUAS NACIONALES.	30
2.3.1.1 AGUAS SUPERFICIALES.	30
2.3.1.2 AGUAS DEL SUBSUELO O SUBTERRÁNEAS.	31

2.3.2 AGUAS PRIVADAS.	32
2.3.3 AGUAS COMUNALES O EJIDALES.	33
2.4 ADMINISTRACIÓN DEL AGUA.	34
2.4.1 COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, AUTORIDAD ENCARGADA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA.	36
2.4.1.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.	36
2.4.1.2 FACULTADES O ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.	38
2.4.1.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.	39
2.5 LEGISLACIÓN RELACIONADA EN MATERIA DE AGUAS.	43
<b>CAPÍTULO III. TEORÍA DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.</b>	<b>48</b>
3.1 HISTORIA Y EVOLUCIÓN.	49
3.2 BASES CONSTITUCIONALES PARA LAS CONCESIONES.	50
3.3 CONCEPTOS DE CONCESIÓN.	51
3.4 NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN.	53
3.4.1. LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA COMO CONTRATO.	54
3.4.2 LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA COMO ACTO ADMINISTRATIVO UNILATERAL.	54
3.4.3 LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA COMO UN ACTO MIXTO.	54
3.5 TIPOS DE CONCESIONES.	56
3.5.1 CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO.	57
3.5.2 CONCESIÓN DE USO, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BIENES DEL ESTADO.	58
3.6 ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA CONCESIÓN.	58
3.7 MATERIAS OBJETO DE LA CONCESIÓN.	59
3.8 MATERIAS RESTRINGIDAS PARA LA CONCESIÓN.	63

3.9 FORMAS DE OTORGARLA.	64
3.9.1 TÍTULOS DE CONCESIÓN.	64
3.10 FORMAS DE EXTINCIÓN.	65
3.10.1 POR CUMPLIMIENTO DEL PLAZO.	65
3.10.2 REVOCACIÓN ADMINISTRATIVA.	66
3.10.3 RESCISIÓN.	67
3.10.4 PRESCRIPCIÓN.	68
3.10.5 CADUCIDAD.	68
3.10.6 RENUNCIA DE DERECHOS.	68
3.10.7 IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	69
3.10.8 DETERMINACIÓN JUDICIAL, O EXTINCIÓN POR DECISIONES DICTADAS EN RECURSOS ADMINISTRATIVOS O EN JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y/O SUBSECUENTE MEDIO DE DEFENSA, (JUICIO DE AMPARO).	69
<b>CAPÍTULO IV. DINÁMICA ADMINISTRATIVA (PROCEDIMIENTO Y ACTO ADMINISTRATIVO).</b>	<b>71</b>
4.1 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	71
4.1.1 PROCESO Y PROCEDIMIENTO.	72
4.1.2 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	73
4.1.3 FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	76
4.1.3.1 INICIACIÓN.	78
4.1.3.2 INSTRUCCIÓN.	79
4.1.3.3 DECISIÓN.	80
4.1.3.4 EFICACIA.	80
4.1.4 ACTOS QUE PONEN FIN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	81
4.1.5 TIPOS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	82

4.2 EL ACTO ADMINISTRATIVO.	83
4.2.1 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.	83
4.2.2 CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	84
4.2.3 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	85
4.2.4 PERFECCIONAMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	87
4.2.5 EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	88

## **CAPÍTULO V. CONCESIÓN Y ASIGNACIÓN EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES.**

**90**

5.1 CONCESIÓN Y ASIGNACIÓN DE AGUAS NACIONALES	91
5.1.1 CONCEPTOS DE CONCESIÓN Y ASIGNACIÓN DE AGUAS NACIONALES	94
5.1.2 PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DE LA CONCESIÓN Y DE LA ASIGNACIÓN DE AGUAS NACIONALES	96
5.1.2.1 REQUISITOS	98
5.1.2.2 RESPUESTA DE LA AUTORIDAD	103
5.1.2.3 TÍTULO DE CONCESIÓN O ASIGNACIÓN	105
5.1.2.4 INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE DERECHOS DE AGUAS	106
5.2 DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CONCESIONARIOS Y ASIGNATARIOS DE AGUAS NACIONALES	110
5.3 FORMAS DE EXTINCIÓN DE CONCESIONES Y ASIGNACIONES DE AGUAS NACIONALES	116
5.4 DIFERENCIAS ENTRE CONCESIÓN Y ASIGNACIÓN.	121

## **CAPÍTULO VI. LA TRANSMISIÓN DE DERECHOS DE TÍTULOS DE CONCESIÓN DE AGUAS NACIONALES**

**123**

6.1 CONCEPTO DE TRANSMISIÓN DE DERECHOS DE CONCESIÓN DE AGUAS NACIONALES.	123
6.2 ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA TRANSMISIÓN DE DERECHOS DE CONCESIÓN DE AGUAS NACIONALES.	124
6.3 TIPOS DE TRANSMISIÓN DE DERECHOS DE CONCESIÓN DE AGUAS NACIONALES.	125
6.3.1 TRANSMISIÓN DE DERECHOS DE CONCESIÓN DE AGUAS NACIONALES POR VÍA SUCESORIA O ADJUDICACIÓN JUDICIAL.	126
6.3.2 TRANSMISIÓN DE DERECHOS POR CAMBIO DE TITULAR, CUANDO NO SE MODIFIQUEN LAS CARACTERÍSTICAS DEL TÍTULO.	127
6.4 PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DE LA CONCESIÓN Y DE LA ASIGNACIÓN DE AGUAS NACIONALES.	130
6.4.1 REQUISITOS.	132
6.4.2 RESPUESTA DE LA AUTORIDAD.	135
6.4.3 INSCRIPCIÓN DE LA TRANSMISIÓN EN EL REGISTRO. PÚBLICO DE DERECHOS DE AGUA.	136
6.5 EFECTOS DE LA TRANSMISIÓN DE CONCESIÓN DE AGUAS NACIONALES.	137
6.6 LA INTRANSMISIBILIDAD DE LA ASIGNACIÓN DE AGUAS NACIONALES.	139
<b>CAPÍTULO VII. NATURALEZA JURÍDICA, PRINCIPIOS Y LÍMITES DEL REGLAMENTO.</b>	<b>142</b>
7.1 CONCEPTO DE REGLAMENTO.	142
7.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO.	143
7.3 EL REGLAMENTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	143
7.4 LA FACULTAD REGLAMENTARIA.	144

7.4.1 EL EJECUTIVO COMO TITULAR DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.	144
7.5 DEL PROCEDIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO DEL REGLAMENTO.	146
7.6 PRINCIPIOS Y LIMITACIONES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.	148
7.6.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD.	148
7.6.2 PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.	149
7.6.3 PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA A LA LEY.	149
7.7 DIFERENCIAS ENTRE EL REGLAMENTO Y LA LEY.	150
7.8 JERARQUÍA DE LEYES EN EL DERECHO MEXICANO.	151
7.8.1 PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.	153
7.8.2 PIRÁMIDE KELSENIANA DE LA JERARQUÍA NORMATIVA.	153
7.8.3 LEYES ORGÁNICAS, REGLAMENTARIAS Y ORDINARIAS.	156

## **CONCLUSIONES.**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

Realizar una investigación del Derecho de Aguas en México resulta complicado debido a que el estudio por parte de los juristas acerca del tema ha sido casi nulo, al ser difícil encontrar interesados en éste; situación que me permitió comprobar la ausencia de estudios jurídicos y administrativos suficientes, sobre las aguas en México, así como la deficiente y poco desarrollada administración hidráulica, no obstante la gran relevancia del tema tanto a nivel nacional como mundial.

El Derecho de Aguas es muy amplio, pues contrario a lo que se piensa, abarca cuestiones muy diversas e importantes, sin embargo, a fin de realizar un trabajo de investigación, es necesario enfocarse en una sola cuestión, por lo que la idea de llevar a cabo el presente trabajo se derivó del hecho de que actualmente en nuestro país se están llevando a cabo muchas reformas a las leyes que nos rigen, la privatización es un tema de moda en el ámbito legislativo, se ha hablado de privatizar el servicio de agua potable, lo cual traería consecuencias graves para los sectores de la población con menor poder adquisitivo, aunado a que se estaría contraviniendo lo establecido por nuestra Carta Magna en su artículo cuarto párrafo sexto, el cual dispone que el Estado garantizará el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible que tiene toda persona, para lo cual se contará con la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía.

Como es bien sabido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina varias formas de explotación del agua, la primera de ellas es a través de la concesión, la cual se otorga a los particulares; la segunda es la asignación y se autoriza a la administración pública estatal y municipal para el abastecimiento de agua potable en zonas urbanas; y ambas están sujetas a las mismas condiciones de autorización.

En la actualidad existe imposibilidad para autorizar nuevas concesiones y asignaciones en la mayor parte del territorio nacional, debido a la veda que se levantó mediante decreto presidencial como medida para ayudar a la recarga de los mantos acuíferos, ya que la sobreexplotación evita que ésta sea posible, lo que genera una gran problemática a nivel nacional, pues la escasez del agua produciría muchos problemas, al ser ésta un elemento vital para la población.

El aumento de la población y de la demanda de agua en los diversos sectores económicos, aunado a las zonas de veda levantadas en casi todo el territorio nacional, propiciaron que la transmisión de derechos en materia de aguas (figura mediante la cual un tercero adquiere los derechos de un título de concesión ya existente), se convirtiera en un trámite muy socorrido en la actualidad.

Como se mencionó en el párrafo anterior, la concesión puede ser motivo de transmisión de derechos, más no así la asignación ya que la Ley de Marras establece una prohibición al respecto; la problemática surge cuando no obstante la mencionada prohibición, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales contempla la transmisión de derechos de las asignaciones, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en él.

De lo anterior resulta evidente que en lo que respecta al tema de la transmisión de derechos de las asignaciones, la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento no coinciden. Dicha controversia ha causado confusión entre los usuarios de aguas nacionales, ya que a pesar de que nuestra constitución delega a la administración pública estatal y municipal la responsabilidad de proveer de agua potable a los centros de población a través de las asignaciones, varias sociedades mercantiles y personas físicas, dedicadas a la construcción de fraccionamientos habitacionales, solicitan transmisiones de derechos de asignaciones, o incluso solicitan cambio de uso a Público Urbano, al momento de la presentación de su solicitud de transmisión de derechos de concesiones, lo cual implicaría autorizar

asignaciones a los particulares, situación que no está prevista en las leyes vigentes.

Con motivo de lo antes mencionado surgió el presente proyecto de investigación, cuyos objetivos son analizar y describir el elemento fundamental de la vida, “El Agua”; su régimen constitucional y legal, la distribución de competencias, su importancia como factor de seguridad nacional, su regulación y control en México, además se propone modificar el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, a fin de que éste concuerde con lo establecido por la ley, con el objetivo de fortalecer una política nacional de los recursos hídricos, su gestión y distribución equitativa a toda la población. La jerarquización de requerimientos por actividades, bajo una estructura de mando y responsabilidad única.

# CAPÍTULO I.

## PATRIMONIO DEL ESTADO.

### 1.1 CONCEPTO.

Según la doctrina *“El patrimonio del estado está constituido por un conjunto de bienes inmuebles, muebles, tangibles e intangibles, derechos e ingresos, tanto del dominio público como privado, que pertenecen en plena propiedad a la nación para satisfacer sus necesidades colectivas, los cuales están regulados, administrados y controlados por los poderes del mismo Estado, incluyéndose los bienes y derechos detentados por los particulares, bajo un régimen jurídico de derecho público y privado.”*<sup>1</sup>

Para Andrés Serra Rojas, el patrimonio del Estado *“se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines”*.<sup>2</sup>

Luego entonces, podemos decir que el patrimonio del estado es el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público, como del privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta que le sirven para el cumplimiento de sus actividades y cometidos.

De la misma forma podríamos abundar y expresar que es una universalidad de bienes, derechos y recursos con que cuenta el estado para cumplir sus atribuciones, o también que es un conjunto de derechos de contenido económico que pertenece al estado.

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 2ª ed. Ed. Porrúa. México. 1988. p. 4.

<sup>2</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. 26ª ed. Ed. Porrúa. México. 2010. p. 247.

## **1.2 ELEMENTOS Y CARACTERÍSTICAS.**

El territorio es la parte esencial del Estado sin el cual no existiría, debido a que es la porción geográfica que delimita la superficie terrestre sobre la que el Estado ejerce exclusivamente la potestad de su imperio. Tradicionalmente se fundamenta en nuestra Carta Magna, la cual determina al territorio como el elemento integrante del Estado, constitutivo y necesario, que lo convierte en un factor indispensable, para delimitar su competencia y señala su independencia con respecto a otros Estados.

### **ELEMENTOS.**

Dentro del patrimonio del Estado, se encuentran los elementos:

1.-El territorio y todas las partes integrantes del mismo:

El territorio como principal elemento del patrimonio del estado es un concepto delimitante creado por el hombre, éste siempre nos ha acompañado a través de la historia. La noción del territorio, va muy estrechamente ligado con la evolución del hombre sobre el planeta, originalmente el hombre era nómada, ya que necesitaba moverse para buscar alimentos y abrigo. Cuando descubre lugares abundantes en caza y pesca, se percató de que puede practicar el cultivo y empieza a volverse sedentario.

A consecuencia de lo anterior se forman grandes asentamientos alrededor de ríos y van surgiendo pueblos como los egipcios, los hindúes, los arios y los chinos. En esa época no existía un derecho internacional que delimitara las fronteras entre los pueblos; fue el poder militar el que les permitía conservar o ampliar las superficies o terrenos que poseían.

La noción teórica del Estado Moderno, surge de la guerra de los 30 años (1618-1648), apoyada por la noción de soberanía desarrollada principalmente por Juan Bodino. Anteriormente a esto en el siglo XVI con los descubrimientos efectuados por los grandes marinos portugueses nació la idea de considerar propietarios a los descubridores de nuevos territorios. Las grandes potencias descubridoras de esa época fueron Portugal y España.

## **ELEMENTOS DEL CONCEPTO TERRITORIO.**

Los elementos físico-geográficos que integran el concepto de territorio sobre los que el Estado ejerce su soberanía exclusiva son los que se encuentran consignados en el artículo 42 de nuestra Carta Magna, el cual define al territorio de la siguiente forma:

*“Artículo 42. El territorio nacional comprende:*

*I. El de las partes integrantes de la Federación;*

*II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;*

*III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;*

*IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;*

*V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y;*

*VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.”<sup>3</sup>*

---

<sup>3</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 42.

Podemos decir entonces que el territorio nacional se compone de:

1. Acorde a lo dispuesto por el artículo 43 y 44 de la Constitución Federal, los Estados que conforman la Federación son a saber: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.
2. El subsuelo, tanto de la parte terrestre, como del mar territorial y de la zona económica exclusiva, y todos los minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y elementos radioactivos.
3. La plataforma continental, que es la prolongación del territorio por debajo de las aguas marítimas, las islas, incluyendo los arrecifes y cayos.
4. El mar territorial, 12 millas marinas, y el subsuelo del mar territorial.
5. El mar patrimonial, que se conforma con 200 millas a partir de la línea base de la cual comienza el mar territorial, y zonas económica exclusiva. En estos dos elementos se encuentran también la flora y la fauna marítima.
6. El espacio aéreo.

### **1.3 RÉGIMEN JURÍDICO.**

El patrimonio del Estado está sujeto fundamentalmente a un régimen de Derecho Público, el cual se basa en las disposiciones de los Artículos 27, 42 a 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ese régimen no está

sistematizado y unificado, sino que está integrado por las leyes derivadas de párrafos o fracciones del mismo artículo 27 y que se plasman en las leyes secundarias y reglamentarias.

## **1.4 BASE CONSTITUCIONAL.**

La base constitucional está fundamentalmente en el Artículo 27, pero también existen aspectos relativos a esta cuestión en el Artículo 73, y en cuanto al aspecto territorial y las partes integrantes de la Federación están reguladas por los Artículos 42 a 48 de la propia Constitución.

Además de nuestra Constitución Federal se tienen que considerar una serie de leyes que integran un marco jurídico completo en el cual se regulan, disponen o se administran esos elementos patrimoniales.

## **1.5 BIENES DE PROPIEDAD ORIGINARIA.**

La propiedad originaria de la nación se encuentra perfectamente establecida y delimitada en el artículo 27 Constitucional en los párrafos primero y quinto, los cuales se citan a continuación:

El párrafo primero del artículo 27 Constitucional, refiere que *“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”*<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> IBIDEM. Artículo 27, primer párrafo.

De igual manera, el párrafo quinto del referido artículo cita que: “*Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.*”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> IBIDEM. Artículo 27, quinto párrafo.

## 1.6 BIENES DE DOMINIO DIRECTO.

Dominio Directo significa que el Estado Federal ejerce sobre estos elementos un derecho exclusivo que, a juicio de Miguel Acosta Romero, comprende lo siguiente:

*“a) Establecer el régimen jurídico de Derecho Público.*

*b) La forma de su utilización.*

*c) La forma de exploración.*

*d) La Forma de explotación y en el caso de algunos de ellos, se reserva al Estado esa explotación, conforme a lo que determinan los artículos 25, párrafo quinto y 28 de la Constitución, en aquellas áreas que el propio artículo 28 señala como estratégicas.”* <sup>6</sup>

Cuando nos referimos al dominio directo en cuanto a su significado, alcance y clasificación, nuestra Constitución Federal expresa todos los recursos naturales de la Plataforma Continental y Zócalos submarinos y elementos minerales distintos de los componentes de los terrenos, yacimientos, salinas y todos los elementos del subsuelo, como queda plasmado en el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, mismo que refiere que:

*“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas*

---

<sup>6</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. México. 1989. p 147.

*directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional”.*<sup>7</sup>

## **1.7 BIENES DE DOMINIO PÚBLICO.**

El dominio público se encuentra constituido por un conjunto de propiedades administrativas afectadas y encaminadas totalmente a la utilidad pública, bien sea por el uso directo del público, o por decisiones administrativas, y que, a consecuencia de esta afectación son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección que dentro de la reglamentación respectiva se encuentran regulados. Es decir que se trata de un conjunto de bienes a los cuales se les reconoce como elemento esencial, el ser bienes aprovechados por la comunidad, sin que puedan ser apropiados por los particulares. Existen diversas excepciones, las cuales en ocasiones la federación tolera determinados aprovechamientos precarios y transitorios con el objeto de ser debidamente utilizados.

Emilio Chuayffet Chemor, manifiesta *“que los bienes del dominio público de la federación se caracterizan por el régimen exclusivo de derecho público al que se hallan sometidos, así como por indisponibilidad absoluta ya que son inalienables, inembargables e imprescriptibles, y no están sujetos a acción reivindicatoria por parte de los particulares. Así mismo, estos bienes quedan sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales, su uso, aprovechamiento y explotación por parte de particulares,*

---

<sup>7</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (3). Artículo 27, párrafo cuarto.

*se regula por leyes administrativas, y del mismo modo sólo pueden imponerse sobre ellos, servidumbres pasivas en los términos del derecho público”.*<sup>8</sup>

Miguel Acosta Romero manifiesta que los bienes de dominio público tienen las siguientes características:

*“1. Forman parte del patrimonio nacional.*

*2. Pueden ser de uso común, estar destinados a prestar un servicio público o tienden a brindar cualquier otro beneficio a la sociedad.*

*3. Su régimen jurídico es de derecho público. Ya que se regulan por la Constitución Política Federal, por la Ley General de Bienes Nacionales, por la Ley de Aguas Nacionales, por la Ley de Minas, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de petróleos, de Energía Eléctrica, por la Ley Federal del mar, Ley de vías Generales de Comunicación, etcétera.*

*4. Son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Toda vez que no son susceptibles de venta, donación o permuta mientras no cambie su situación jurídica; tampoco se pueden adquirir derechos reales de propiedad sobre los mismos por usucapón, o en su caso no son susceptibles de embargo, en el supuesto de que la federación aparezca como deudora de ciertas obligaciones o empréstitos que haya contraído.*

*5. Pueden ser muebles, inmuebles, tangibles, intangibles, derechos e ingresos por vías de derecho público.*

*6. Algunos de ellos se les nombra como del dominio directo de la nación. Se trata de todos aquellos bienes del dominio público que por mandato legal, se les da un uso*

---

<sup>8</sup> CHUAYFFET CHEMOR, EMILIO. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1981. p. 63.

*preferente para beneficio del pueblo mexicano, y que como tal son regulados y administrados directamente por la federación, para lograr un reparto equitativo de la riqueza pública, tal es el caso de las aguas nacionales, la plataforma continental, los hidrocarburos, la energía eléctrica, los zócalos submarinos, las islas de los mares territoriales, los minerales del subsuelo, la zona marítima terrestre, el espacio aéreo, la zona económica exclusiva, los metales radioactivos, etc.*

*7. Algunos son susceptibles de concesión a los particulares, con las limitaciones y modalidades que marcan los ordenamientos respectivos, y en otros supuestos queda prohibido constitucionalmente otorgar concesiones a particulares, como es el caso de los hidrocarburos, la energía eléctrica o los minerales radioactivos. Los bienes de dominio público se clasifican en:*

*Los Destinados a un servicio público son:*

*a) Los inmuebles utilizados por los tres poderes de la Federación y las dependencias del poder Ejecutivo.*

*b) Los inmuebles destinados al servicio de los poderes Legislativo y Judicial.*

*c) Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal.*

*d) Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación.*

*e) Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente afectados o asignados a la exploración explotación, transformación, distribución o que se utilicen en actividades*

*específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.*

*f) Inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios.*

*g) Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimiento de derecho público.”<sup>9</sup>*

## **1.8 BIENES DESTINADOS AL SERVICIO PÚBLICO Y AL USO COMÚN.**

Los bienes de uso común, que son conceptualizados como irreductibles a la propiedad privada, es decir, que los particulares no pueden detentar su propiedad, y que por consecuencia los hace pertenecer a la nación entendiendo por ésta al Estado Soberano. Como ejemplo de éstos se encuentra el espacio aéreo, o todos aquellos que en general el Estado expresamente construye para prestar un servicio público.

Un bien de dominio público pertenecerá a una entidad federativa o a un municipio cuando las autoridades de una u otra lleven a cabo ese acto por el cual incorporen específicamente ese bien a su respectivo dominio público.

Los bienes de dominio público entonces son aquellos que pertenecen de forma inherente a un ente público y por lo tanto están afectados a un uso público, a un servicio público o al fomento y a la riqueza nacional. Dentro de la doctrina es común dar diversos conceptos de este tipo de bienes, a los bienes de dominio público les llaman también con el concepto de demanialidad o bienes demaniales.

---

<sup>9</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL. Editorial Porrúa. México. 1999. pp. 217 y 219.

Los bienes demaniales están protegidos en nuestros ordenamientos jurídicos, y tienen como características que son imprescriptibles, inembargables, inalienables y no están sujetos a tributo o impuesto alguno que grave su titularidad. Dentro de este grupo de los bienes de dominio se pueden citar como ejemplos los siguientes: las calles, las plazas y el mar, y aquellos que sin estar destinados al uso común, estén destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional.

Así las cosas, los bienes del estado que no son destinados al uso o servicio público son los bienes que integran la esfera del dominio privado, con la excepción de aquellos a quien la ley le dé el carácter de demaniales.

En la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 59 a 71 se encuentran consignados los bienes destinados a un servicio público, podemos decir que estos son:

a) Los inmuebles utilizados por los tres poderes de la Federación y las dependencias del poder Ejecutivo.

c) Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

d) Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación.

e) Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente afectados o asignados a la exploración explotación, transformación, distribución o que se utilicen en actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

f) Inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios.

g) Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimiento de derecho público.

Para efecto de tener una idea más clara y conocer exactamente lo antes manifestado, se transcriben, en lo medular y por ser necesario, dichos artículos:

Ley General de Bienes Nacionales

*“Sección Segunda - Del Destino de los Inmuebles*

*“ARTÍCULO 59. Están destinados a un servicio público, los siguientes inmuebles federales:*

*Los recintos permanentes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación;*

*Los destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;*

*Los destinados al servicio de las dependencias y entidades;*

*Los destinados al servicio de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios o de sus respectivas entidades paraestatales;*

*Los destinados al servicio de la Procuraduría General de la República, de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, y de las instituciones de carácter federal o local con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de las Constituciones de los Estados;*

*Los que se adquieran mediante actos jurídicos en cuya formalización intervenga la Secretaría, en los términos de esta Ley, siempre y cuando en los mismos se determine la dependencia o entidad a la que se destinará el inmueble y el uso al que estará dedicado, y*

*Los que se adquieran por expropiación en los que se determine como destinataria a una dependencia, con excepción de aquéllos que se adquieran con fines de regularización de la tenencia de la tierra o en materia de vivienda y desarrollo urbano.”<sup>10</sup>*

**ARTÍCULO 60.** *Quedarán sujetos al régimen jurídico de los bienes destinados a un servicio público los siguientes inmuebles:*

*Los inmuebles federales que de hecho se utilicen en la prestación de servicios públicos por las instituciones públicas, y;*

*Los inmuebles federales que mediante convenio se utilicen en actividades de organizaciones internacionales de las que México sea miembro.<sup>11</sup>*

**ARTÍCULO 61.** *Los inmuebles federales prioritariamente se destinarán al servicio de las instituciones públicas, ...<sup>12</sup>*

**ARTÍCULO 62.** *Para resolver sobre el destino de un inmueble federal, la Secretaría y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán tomar en cuenta por lo menos:*

*Las características del bien;*

*El plano topográfico correspondiente;*

---

<sup>10</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, Artículo 59.

<sup>11</sup> IBIDEM. Artículo 60.

<sup>12</sup> IBIDEM. Artículo 61.

*La constancia de uso de suelo;*

*El uso para el que se requiere, y*

*El dictamen de la Secretaría de Educación Pública que emita a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia o del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, según corresponda, tratándose de inmuebles federales considerados monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente.<sup>13</sup>*

**ARTÍCULO 63.** *Las instituciones destinatarias podrán asignar y reasignar entre sus unidades administrativas y órganos desconcentrados, los espacios de los inmuebles que le hubiesen sido destinados, siempre y cuando no se les dé un uso distinto al autorizado en el acuerdo de destino.<sup>14</sup>*

**ARTÍCULO 64.** *La Secretaría o la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, según corresponda, podrán autorizar a las instituciones destinatarias, a solicitud de éstas, a concesionar o arrendar a particulares el uso de espacios en los inmuebles destinados a su servicio, debiendo tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 62 de esta Ley.<sup>15</sup>*

**ARTÍCULO 65.** *Las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República que tengan destinados a su servicio inmuebles federales de la competencia de la Secretaría, bajo su estricta responsabilidad y sin que se les dé un uso distinto al autorizado en el acuerdo de destino correspondiente, podrán realizar los siguientes actos respecto de dichos inmuebles, debiendo tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 62 de esta Ley:...*<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> IBIDEM. Artículo 62.

<sup>14</sup> IBIDEM. Artículo 63.

<sup>15</sup> IBIDEM. Artículo 64.

<sup>16</sup> IBIDEM. Artículo 65.

**ARTÍCULO 66.** *La conservación, mantenimiento y vigilancia de los inmuebles federales destinados, quedará a cargo de las instituciones destinatarias, las cuales deberán atender las disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables...*<sup>17</sup>

**ARTÍCULO 67.** *Para cambiar el uso de los inmuebles destinados, las instituciones destinatarias deberán solicitarlo a la Secretaría o a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, según corresponda, las que podrán en el ámbito de sus respectivas competencias, autorizar el cambio de uso, considerando las razones que para ello se le expongan, así como los aspectos señalados en el artículo 62 de esta Ley.*<sup>18</sup>

**ARTÍCULO 70.** *El destino únicamente confiere a la institución destinataria el derecho de usar el inmueble destinado en el uso autorizado, pero no transmite la propiedad del mismo, ni otorga derecho real alguno sobre él...*<sup>19</sup>

**ARTÍCULO 71.** *No se permitirá a servidores públicos, ni a particulares, que habiten los inmuebles destinados al servicio de instituciones públicas, excepto en los siguientes casos.*<sup>20</sup>

## **1.9 BIENES DE DOMINIO PRIVADO O POR EXCLUSIÓN.**

El dominio privado de la Federación está formado por todos los bienes que no han sido catalogados como bienes de dominio público y sujetos a un régimen jurídico semejante al de los bienes de los particulares, con algunas modificaciones, por lo cual el derecho privado se aplica supletoriamente en determinados casos. Los bienes del dominio privado de la federación, son todos aquellos bienes inmuebles, muebles

---

<sup>17</sup> IBIDEM. Artículo 66.

<sup>18</sup> IBIDEM. Artículo 67.

<sup>19</sup> IBIDEM. Artículo 70.

<sup>20</sup> IBIDEM. Artículo 71.

y derechos que le pertenecen a sus distintas dependencias y organismos de conformidad con las leyes observables, y que por su situación jurídica no cumplen una función social o de interés colectivo, y en esas condiciones tienen una situación jurídica similar a la propiedad de los particulares, ya que pueden venderse, rentarse, permutarse o ser susceptibles de la mayoría de contratos previstos en el derecho privado, con las excepciones que marque la Ley General de Bienes Nacionales y demás ordenamientos relativos.

## **CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN**

Los bienes de dominio privado de la Federación son aquellos bienes que no están afectados por la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o un propósito de interés general. El Estado está en posesión de estos bienes por cualquiera título traslativo de dominio, y debe estimarse que su situación es transitoria, es decir, en caso de no destinarse a un servicio público, desprenderse de ellos, porque no es conveniente convertir al Estado en un rentista.

Al igual que los bienes de dominio público, los bienes de dominio privado tienen las siguientes características:

a) Son inembargables.

b) Son imprescriptibles.

Empero, dichos bienes privados, tienen las siguientes características, que no corresponden a los bienes del dominio público y es que pueden ser:

a) Enajenables.

b) Cederse a título gratuito.

c) Susceptibles de donación.

d) Pueden ser objeto de todos los contratos que regule el derecho común.

Lo anterior se manifiesta acorde a lo dispuesto por el artículo 4 párrafo cuarto de la Ley General de Bienes Nacionales en el cual establece que:

*“Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, son inembargables e imprescriptibles. Estas instituciones establecerán, de conformidad con sus leyes específicas, las disposiciones que regularán los actos de adquisición, administración, control y enajenación de los bienes mencionados. En todo caso, dichas instituciones deberán tramitar la inscripción de los títulos a que se refiere la fracción I del artículo 42 de esta Ley, en el Registro Público de la Propiedad Federal...”<sup>21</sup>*

De tal manera que dichas instituciones deberán tramitar la inscripción de los títulos de los bienes privados a que se refiere la fracción I del artículo 42 de dicha Ley, en el Registro Público de la Propiedad Federal.

---

<sup>21</sup> IBIDEM, Artículo 4, párrafo cuarto.

## **CAPÍTULO II.**

### **RÉGIMEN JURÍDICO DEL AGUA.**

#### **2.1 CONCEPTO DE AGUAS.**

El agua es un compuesto químico con características únicas, existe en sus tres estados: sólido, líquido y gaseoso. Es el disolvente universal, además de ser el líquido vital de todo ser vivo sobre la tierra.

El agua es un bien que forma parte del patrimonio del Estado, está regulado por la Constitución, tratados internacionales; numerosas leyes, reglamentos y normas de calidad. Intervienen en su regulación y gestión los tres niveles de competencia del Estado Mexicano: Federación, Estados y Municipios.

“Aguas” es la palabra que se utiliza en la legislación para hacer referencia al agua comprendida dentro de los límites del territorio nacional, la cual se considera un bien sobre el que la Nación tiene el derecho pleno (propiedad originaria), es decir, un bien de propiedad pública, el que excepcionalmente puede entrar al dominio directo de los particulares; y el cual es regulado por el Estado, dada su necesidad para la vida y su importancia para la sociedad, aunado al hecho de que actualmente se ha convertido en un asunto de seguridad pública, debido a su escasez, baja calidad, poca posibilidad de reúso, la ineficiencia de su uso y el aumento de los niveles de contaminación.

##### **2.1.1 SIGNIFICADO ETIMOLÓGICO DE AGUA.**

Del latín aqua, el agua es una sustancia cuya molécula está formada por la combinación de dos átomos de hidrógeno y uno de oxígeno (H<sup>2</sup>O).

El agua es esencial para la supervivencia de todas las formas conocidas de vida. El término agua generalmente se refiere a la sustancia en su estado líquido, el cual es inodoro, insípido e incoloro, aunque la misma puede hallarse en estado sólido llamado hielo o en su forma gaseosa denominada vapor.

El agua es el componente que aparece con mayor abundancia en la superficie terrestre (cubre cerca del 71% de la corteza de la Tierra, sin embargo solo el 3% de ésta es dulce, pero solo el 1% de ésta se encuentra en estado líquido, pues el resto está en estado sólido en los casquetes polares). Forma los océanos, los ríos y las lluvias, además de ser parte constituyente de todos los organismos vivos. La circulación del agua en los ecosistemas se produce a través de un ciclo que consiste en la evaporación o transpiración, la precipitación y el desplazamiento hacia el mar.

### **2.1.2 CONCEPTOS DOCTRINALES.**

Debido a que el agua es un elemento que se encuentra dentro de la naturaleza, la doctrina no realiza una definición jurídica específica para este término, pero si nos comparte lo que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como su ley reglamentaria, determinan respecto al tema de las aguas. Además realizan propuestas respecto a la denominación que se le puede dar a las normas que regulan el vital líquido. Claro ejemplo es el de Thalía Dentón Navarrete quien denomina *“derecho de aguas, al conjunto de normas que regulan el uso, explotación, aprovechamiento, tratamiento, reúso y distribución de las aguas superficiales, subterráneas, depósitos naturales y artificiales de agua, para uso humano, industrial, agrícola u otro.”*<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> DENTÓN NAVARRETE, THALÍA. EL AGUA EN MÉXICO: ANÁLISIS DE SU RÉGIMEN JURÍDICO. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2006. p.19.

### 2.1.3 CONCEPTO QUE SE DESPRENDE DE LA LEGISLACIÓN.

En la Ley de Aguas Nacionales no existe el concepto de agua, sino que se le tiene como un recurso ya existente, elemento dado en la naturaleza. Con base en este supuesto, tanto en la Constitución como en las leyes reglamentarias, se habla de aguas nacionales, superficiales y subterráneas, conforme lo menciona el artículo 27 constitucional, y en su reglamentación se enumeran los diversos cuerpos de agua.

Al respecto, el Artículo 3, fracción I de la Ley de Aguas Nacionales, determina lo siguiente:

*ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:*

*I. “Aguas Nacionales”: Son aquellas referidas en el Párrafo Quinto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>23</sup>*

Por su parte el Artículo 27 constitucional señala lo siguiente en sus párrafos primero, quinto y sexto:

*ARTÍCULO 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

...

*Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el*

---

<sup>23</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY DE AGUAS NACIONALES. Artículo 3.

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

*En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o*

*trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica....”<sup>24</sup>*

## **2.2 LAS AGUAS NACIONALES COMO PATRIMONIO DEL ESTADO.**

El tema del régimen de propiedad de las aguas en México, ha causado polémicas grandes, así que la primera pregunta a contestar es: ¿a quién pertenecen las aguas ubicadas dentro del territorio mexicano? Y es el primer párrafo del artículo 27 de nuestra Carta Magna, citado en supralíneas, en el que dicha pregunta es respondida, pues este determina que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación. Sin embargo, aunque originariamente todas las aguas son propiedad de la Nación, esta última tiene la posibilidad, como se establece este mismo primer párrafo de “...transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

---

<sup>24</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (3). Artículo 27, párrafos primero, quinto y sexto.

*“Para saber cuáles aguas son propiedad de la Nación y cuáles no, es necesario leer el párrafo 5° del mismo artículo 27, donde se hace una enumeración detallada de las primeras. Todas ellas tienen un carácter público, son inalienables e imprescriptibles y los particulares no pueden adquirir la propiedad sobre las mismas. Sin embargo, esto no impide que los particulares puedan explotarlas, usarlas o aprovecharlas, aunque para hacerlo deberán solicitar una concesión a las autoridades competentes conforme a lo establecido en el párrafo 6° del propio artículo 27 constitucionales y en los artículos 20 al 25 de la LAN.”<sup>25</sup> Cuestión sobre la cual se ahondará en los capítulos III y IV del presente trabajo.*

Cabe hacer mención de que es precisamente entre los párrafos primero y quinto de dicho artículo, los que establecen la base principal de la discusión. Urbano Farías, considera que hay dos principios implícitos en el quinto párrafo del artículo 27 Constitucional:

*“1°. Las aguas que no son nacionales se consideran parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos;*

*2°. En el caso anterior, en el que se ligan tierra y agua, cuando se localicen en dos o más predios, el aprovechamiento se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.”<sup>26</sup>*

Es decir que *“en el actual sistema legislativo, las aguas están sujetas a dos regímenes: uno, que permite su adquisición por particulares, y otro, que establece la propiedad de la Nación con el carácter de inalienable, concepto, este último que en opinión de Urbano Farías significa que están fuera del comercio, por lo que no pueden ser vendidas o cedidas, ni hipotecadas, ni puede constituirse sobre ellas ningún derecho real, ni realizarse ningún acto que implique traslación de dominio.*

---

<sup>25</sup> GUTIÉRREZ RIVAS, RODRIGO Y OTRA. EL AGUA EN MÉXICO, CAUCES Y ENCAUCES: RÉGIMEN JURÍDICO DEL AGUA CONTINENTAL EN MÉXICO. Ed. Conagua y Academia Mexicana de Ciencias. México. 2010. p. 650.

<sup>26</sup> FARIAS, URBANO. DERECHO MEXICANO DE AGUAS NACIONALES: LEGISLACIÓN, COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA. Ed. Porrúa. México. 1993. p. 41.

*Además, son inembargables resultando, en consecuencia, que los jueces carecen de autoridad y jurisdicción para afectar a los bienes del dominio público, para trabar embargo y/o proceder a su remate. Otra consecuencia es que son imprescriptibles los bienes del dominio público, pues los particulares no pueden poseerlos si no tienen título legalmente expedido que permita su explotación. También son generalmente concesionables dada su naturaleza o su importancia económica, como es el caso del espacio aéreo, la zona marítima terrestre, los yacimientos minerales y las aguas interiores.”<sup>27</sup>*

Por lo tanto y de acuerdo a lo que señala el multicitado artículo 27 de nuestra constitución política, es evidente que la propiedad de las aguas corresponde a la Nación, por lo que los particulares no pueden constituirse como dueños de las aguas, sin embargo, el Estado puede concesionar el uso explotación o aprovechamiento de éstas a los particulares.

De conformidad con el artículo 1º de la Ley de Aguas Nacionales, que es reglamentaria del artículo 27 Constitucional y de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y su objeto es regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad.

## **2.3 CLASIFICACIÓN DE LAS AGUAS.**

A fin de determinar la clasificación que el Régimen Jurídico Mexicano hace de las aguas, se presenta el siguiente cuadro sinóptico:

---

<sup>27</sup> CABEZUT URIBE ADRIANA Y OTRA. TESINA: LAS AGUAS NACIONALES COMO PATRIMONIO DEL ESTADO. Primera Sala Regional del Noroeste. 2010. pp. 5 y 6.



Como se puede ver en el cuadro sinóptico, la primera división que se hace de las aguas es: 1. Aguas Interiores y 2. Aguas Exteriores.

## **AGUAS INTERIORES.**

Estas se dividen en dos grandes rubros: A) Aguas Internas o Continentales y B) Aguas Marinas Interiores.

A) Aguas Internas o Continentales. La fracción I del artículo 2 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales determina lo siguiente:

*“ARTICULO 2o.- Para los efectos de este "Reglamento", se entiende por:*

*I. Aguas continentales: las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, en la parte continental del territorio nacional;...”<sup>28</sup>*

<sup>28</sup> REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES. Artículo 2, fracción I.

Por su parte Miguel Acosta Romero las define de la siguiente manera: *“Son aquellas que se encuentran dentro del territorio continental de México, tales como ríos, lagos, lagunas, etc., se someten por entero a la soberanía.”*<sup>29</sup> Mientras que César Nava denomina Aguas Continentales a *“aquellas fuentes superficiales y del subsuelo que se encuentran en la zona continental del territorio nacional y que en términos generales son aguas dulces.”*<sup>30</sup>

Cabe hacer mención de que sobre las aguas continentales en México existen cuatro distintas formas de propiedad: propiedad de la nación, propiedad privada, propiedad ejidal y comunal. A la propiedad privada se le pueden imponer límites y modalidades a partir de otros intereses superiores señalados por la Constitución, como son mejorar las condiciones de vida de la mayoría de las personas, proteger el medio ambiente o distribuir de forma equitativa la riqueza pública. Cuestión que será detallada más adelante.

B) Aguas Marinas Interiores. Son las que se encuentran detrás de la línea de base a partir de la cual comienza el mar territorial, están comprendidas entre las costas nacionales, tanto continentales como insulares, y el mar territorial mexicano. Integran una parte el llamado “territorio marítimo” del Estado. En tal sentido, estas aguas constituyen un espacio marino sobre el cual es Estado ejerce plenitud de su soberanía, extendiéndose desde el lecho hasta el subsuelo marino, así como al espacio aéreo sobre ellas. Comprenden aguas del mar localizadas entre tierra firme, sea continental o insular, y la línea imaginaria que sirve de base para medir el Mar Territorial.

## **AGUAS EXTERIORES.**

El tema de las aguas exteriores es muy amplio e interesante, sin embargo el objeto de estudio de la presente investigación se basa en las Aguas Nacionales, pese a

---

<sup>29</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op Cit. Supra (6). p. 280.

<sup>30</sup> NAVA ESCUDERO, CÉSAR. ESTUDIOS AMBIENTALES. Ed. Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2009. p. 230.

esto hacemos mención y damos una breve definición de las primeras, a fin de establecer una diferencia entre unas y otras.

Estas se encuentran comprendidas por: A) El Mar Territorial y B) El Mar Patrimonial o Zona Económica Exclusiva.

A) Mar Territorial: *“Es la faja de agua adyacente a la costa de un estado ribereño sobre el cual el Estado ejerce todas las facultades inherentes a su soberanía, la única limitación que existe a ésta es el derecho de Paso Inocente siempre y cuando no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad de estado ribereño.”*<sup>31</sup>

B) Mar Patrimonial o Zona Económica Exclusiva: Respecto a este, el artículo 27 de Nuestra Constitución Política, en su párrafo noveno, establece: *“La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.”*

Conforme a lo anterior, Miguel Acosta Romero opina que *“el mar patrimonial o zona económica exclusiva, es ante todo, una zona marítima situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, son del Estado ribereño ejerce derechos soberanos con relación a la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, renovables o no renovables, situados tanto en el lecho y subsuelo del mar como en las aguas suprayacentes correspondientes a esta zona.”*<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. Supra (6). p. 282.

<sup>32</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. Supra (6). p. 284.

### **2.3.1 AGUAS NACIONALES.**

Tal como se mencionó anteriormente en el presente documento, tanto en el artículo 27 en sus párrafos primero, quinto y sexto, así como en el artículo 3 fracción I, se determina lo que son las Aguas Nacionales, cuya propiedad corresponde originariamente a la Nación.

Cabe mencionar que estas aguas se dividen en: Aguas Superficiales y Aguas del Subsuelo o Subterráneas.

#### **2.3.1.1 AGUAS SUPERFICIALES.**

Aguas superficiales son aquellas que se encuentran sobre la superficie del suelo. Esta se produce por la escorrentía generada a partir de las precipitaciones o por el afloramiento de aguas subterráneas. Pueden presentarse en forma correntosa, como en el caso de corrientes, ríos y arroyos, o quietas si se trata de lagos, reservorios, embalses, lagunas, humedales, estuarios, océanos y mares.

Para propósitos regulatorios, suele definirse al agua superficial como toda agua abierta a la atmósfera y sujeta a escorrentía superficial. Una vez producida, el agua superficial sigue el camino que le ofrece menor resistencia. Una serie de arroyos, riachuelos, corrientes y ríos llevan el agua desde áreas con pendiente descendente hacia un curso de agua principal.

El párrafo 5° del artículo 27 de la Constitución, desglosa una lista que enuncia las aguas superficiales propiedad de la Nación, tal como se determinó en el numeral 2.1.3 del presente documento.

### 2.3.1.2 AGUAS DEL SUBSUELO O SUBTERRÁNEAS.

El agua subterránea representa una fracción importante de la masa de agua presente en los continentes, es aquella que se aloja en los acuíferos bajo la superficie de la Tierra. El agua del subsuelo es un recurso importante y de este se abastece a una tercera parte de la población mundial, pero de difícil gestión, por su sensibilidad a la contaminación y a la sobreexplotación. El agua subterránea es parte de la precipitación que se filtra a través del suelo hasta llegar al material rocoso que está saturado de agua.

Sobre las aguas subterráneas, el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución señala que *“Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional”*.<sup>33</sup>

Esto es un problema ya que es evidente que en Nuestra Carta Magna, no se especificó con detalle lo que debe entenderse por aguas del subsuelo, lo cual ha generado un intenso debate, no resuelto, en torno al régimen patrimonial de dichas aguas. Esto trató de subsanarse en el artículo 3 de la Ley de Aguas Nacionales, ley reglamentaria de los párrafos quinto y sexto del artículo 27 Constitucional, sin embargo esto no resuelve el problema, tal como se puede ver en la definición dada en dicho artículo, el cual a la letra dice:

**ARTÍCULO 3.** *Para los efectos de esta Ley se entenderá por:*

....

*IV. "Aguas del subsuelo": Aquellas aguas nacionales existentes debajo de la superficie terrestre;....*<sup>34</sup>

<sup>33</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (3). Artículo 27, párrafo quinto.

<sup>34</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23), Artículo 3, fracción IV.

### 2.3.2 AGUAS PRIVADAS.

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen las aguas de propiedad privada de la siguiente manera: *“Considéranse aguas de propiedad privada las que manan, en un predio de tal carácter, de fuente natural, pozo brotante, o que procedan de captación de aguas subterráneas, o de aljibe o presa construida para captar las fluviales considerándose, no obstante, de utilidad pública cuando pasen de una finca a otra.”*<sup>35</sup>

En cuanto a las aguas del subsuelo, que son de propiedad privada, Rodrigo Gutiérrez Rivas y Maria Silvia Emanuelli Panico consideran que *“de la redacción de la oración del artículo 27 Constitucional, ubicada en su párrafo quinto, citada a continuación: “Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno...”, se desprende que el agua que nazca de los pozos que perforen las personas en sus terrenos son propiedad del dueño o dueños del mismo; el agua así extraída se convierte en agua cuya naturaleza puede ser privada o bien ejidal o comunitaria. Sin embargo, lo anterior no significa que el particular, los ejidos o comunidades puedan ostentar la propiedad sobre todo el acuífero. De lo que se pueden apropiar es del agua que nace en su terreno o comunidad, el manto subterráneo sigue siendo propiedad de la Nación.”*<sup>36</sup>

Respecto a las aguas superficiales, que son de propiedad privada, Cossío, José Ramón opina que *“debido a que la lista del párrafo 5° que enuncia las aguas superficiales propiedad de la Nación tiene un carácter limitativo, aquellas aguas que no estén reconocidas en esa detallada enumeración no pueden ser consideradas aguas nacionales y, por tanto, pueden tener un carácter privado, ejidal o comunitario, propiedad del dueño (o dueños) del predio en que se encuentren.”*<sup>37</sup> Así se determina hacia el final del propio párrafo quinto del artículo Constitucional, donde se señala que *“Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se*

<sup>35</sup> DE PINA, RAFAEL Y OTRO. DICCIONARIO DE DERECHO. 14ª ed. Ed. Porrúa. México. 1986. p. 67

<sup>36</sup> GUTIÉRREZ RIVAS, RODRIGO Y OTRA. *Op. Cit. Supra* (25). p. 651.

<sup>37</sup> COSSÍO, JOSÉ RAMÓN. “RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS AGUAS EN MÉXICO”, en Revista de la Facultad de Derecho de México, núm. 199-200, México. 1995. p. 98.

*considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos...”. Esto ha sido reforzado por la Suprema Corte de Justicia, quien ha interpretado que “...es indudable que sólo tienen ese carácter las que lleven tales requisitos de excepción...”.<sup>38</sup>*

### **2.3.3 AGUAS COMUNALES O EJIDALES.**

Por lo que toca a la regulación de la propiedad y aprovechamiento de las aguas por parte de ejidos y comunidades, es necesario acudir a la fracción VII del artículo 27, donde se reconoce la personalidad jurídica de los mismos y se establece un mandato al legislador para que, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, regule “...*el aprovechamiento de tierras, bosques, y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores*”. De esta manera podemos observar cómo, mientras la Constitución por un lado impone límites a la propiedad privada y la somete al interés público, por otro ordena a las autoridades que emprendan acciones que fortalezcan la vida comunitaria de ejidos y comunidades, distribuyan equitativamente la riqueza y protejan los recursos naturales.

Lo anterior también se relaciona con la fracción XX del artículo 27, donde se señala que el Estado deberá promover las condiciones para el desarrollo rural integral para garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional. Si bien en este caso no hay un señalamiento expreso sobre la cuestión del agua, es obvio que el desarrollo rural está íntimamente ligado a las problemáticas del líquido.

---

<sup>38</sup> APÉNDICE DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1981, 2ª parte, tesis 118, 190.

## **2.4 ADMINISTRACIÓN DEL AGUA.**

La Administración del agua y de sus bienes públicos inherentes, así como la autoridad encargada de llevarla a cabo se encuentran reguladas por la Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de diciembre de 1992, ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales, la que en su artículo 4º establece el Ejecutivo Federal es la autoridad máxima para la gestión de aguas nacionales, quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua, organismo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), creado en 1989.

El artículo 6º de la Ley en mención establece que la administración de las aguas nacionales se ejercen directamente por el Poder Ejecutivo Federal en materias específicas como: reglamentar el control de la extracción, explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo (incluso las que hayan sido libremente alumbradas) y las superficiales; expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas reglamentadas para garantizar la sustentabilidad hidrológica o cuando se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales en áreas determinadas en acuíferos, cuencas o regiones hidrológicas; expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas de veda; expedir las declaratorias de zonas de reserva de aguas nacionales superficiales o del subsuelo, así como los decretos para su modificación o supresión; expedir, por causas de utilidad o interés públicos, declaratorias de rescate, en materia de concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales o de sus bienes públicos inherentes, con objeto de construir, equipar, operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar la infraestructura hidráulica federal y la prestación de los servicios respectivos, mediante el pago de la indemnización correspondiente; aprobar el Programa Nacional Hídrico, conforme a lo previsto en la Ley de Planeación; emitir políticas y lineamientos que orienten la

gestión sustentable de las cuencas hidrológicas y de los recursos hídricos; adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público y nombrar al Director General de la Comisión y al Director General del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Todos estos actos de autoridad sólo los puede ejercer directamente el Presidente de la República.

#### **2.4.1 COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, AUTORIDAD ENCARGADA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA.**

Como ya se mencionó anteriormente la autoridad encargada de la administración de las aguas es el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la SEMARNAT, creado en 1989, existente a la fecha y ratificado por la Ley de Aguas Nacionales de 1992 y en sus reformas del año 2004, la cual de acuerdo con la Ley deberá entenderse como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que tiene por objeto ejercer atribuciones en materia hídrica; es decir, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, constituyéndose como órgano superior de carácter federal, desde un aspecto técnico, normativo y consultivo, lo que incluye la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.

##### **2.4.1.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.**

La Comisión Nacional del Agua como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propios, pero sí cuenta con autonomía técnica, administrativa y financiera y la propia Ley de la materia la erige como Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación en materia de gestión integrada de los recursos hídricos,

lo que incluye la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico nacional.

Los órganos desconcentrados forman parte de la Administración Pública Centralizada, no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, jerárquicamente están subordinados a las dependencias de la administración pública a que pertenecen, y sus facultades son específicas para resolver sobre la materia y ámbito territorial que se determine en cada caso por la ley. En cambio los órganos descentralizados forman parte de la Administración Pública Paraestatal, y tienen más autonomía, pues no dependen jerárquicamente del Poder Ejecutivo, son considerados un tipo de organización administrativa indirecta, la cual tiene como función realizar actividades para el bien común estado, cuenta con características específicas como la de tener personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus decisiones y son creados a partir de una ley o decreto por parte del Congreso de la Unión o el Presidente de la República.

Para entender mejor la diferencia entre un organismo desconcentrado y uno descentralizado se transcribe lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dicen respecto a estos:

*“Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”*

*“Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con*

*personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.*<sup>39</sup>

El motivo por el cual Comisión Nacional del Agua fue creado como organismo desconcentrado y no como organismo descentralizado se debe a la propuesta del Ejecutivo Federal, que consistió en que se dejara como organismo desconcentrado a la Comisión Nacional del Agua, alegando que implicaba problemas de inconstitucionalidad al dotar a un órgano descentralizado con facultades del Poder Ejecutivo, además de prever que el estatus jurídico de dicha Comisión pudiera ser afectado por cuestiones de carácter fiscal y laboral. Esta propuesta del Ejecutivo fue aceptada por el Congreso de la Unión, con el ánimo de avanzar en la expedición de la ley, no obstante que dicho Congreso define su posición al contrario y esgrime una serie de argumentos impecablemente jurídicos, que la sostienen, pero concede positivamente a la observación del Ejecutivo Federal, cuando se conservan en el proyecto de la ley, las bases operativas para que la gestión del agua efectivamente se descentralice.

#### **2.4.1.2 FACULTADES O ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.**

Para el ejercicio de sus atribuciones, la Comisión se organiza a nivel Nacional y a nivel Regional hidrológico, a través de los Consejos de Cuenca y múltiples son estas atribuciones, previstas en el artículo 9º de la Ley, por lo que únicamente se hará mención de algunas de ellas, mismas que se consideran las más relevantes: fungir como la autoridad en materia de la cantidad y la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional; formular la política hídrica nacional y el programa nacional hídrico y proponerlos al titular del poder ejecutivo federal; atender los proyectos estratégicos y de seguridad nacional en materia hídrica; formular y aplicar

---

<sup>39</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. *Artículos 17 y 45.*

lineamientos técnicos y administrativos para jerarquizar inversiones en obras públicas federales de infraestructura hídrica; programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros; fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso en el territorio nacional; expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga, reconocer derechos, así como llevar el Registro Público de Derechos de Agua; conciliar y, en su caso, fungir como árbitro, en la prevención, mitigación y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión; promover en el ámbito nacional el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico e impulsar el desarrollo de una cultura del agua que la considere como elemento y recurso vital, escaso y de alto valor económico, social y ambiental; ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinen conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación; emitir disposiciones sobre la expedición de títulos de concesión, asignación o permiso de descarga o de otra índole; promover y propiciar la investigación científica y el desarrollo tecnológico con objeto de mejorar la calidad de sus servicios; proponer las Normas Oficiales Mexicanas en materia hídrica; mantener actualizado y hacer público el inventario de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes; clasificar las aguas de acuerdo con los usos; integrar el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua; vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley, interpretarla para efectos administrativos, aplicar las sanciones y ejercer los actos de autoridad que no estén expresamente reservados al titular del Ejecutivo Federal.

Como es de observarse en la Ley de Aguas Nacionales, se hace una clara distinción entre las atribuciones del poder del Ejecutivo Federal, que incluye el ejercicio de actos de autoridad, que son actos de gobierno, como lo son la fijación de la política, la estrategia económico-social y la gestión en materia de aguas y la administración

que realiza el Estado, a través de la Comisión Nacional del Agua, la que sujeta a un régimen legal determinado, es la que se encarga de aplicar la ley a través de actos materiales que rigen situaciones jurídicas concretas e individuales, convirtiéndose así en la autoridad normativa y ejecutiva para la administración directa y la prestación de servicios públicos en materia de aguas nacionales.

### **2.4.1.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.**

Tal como se determinó en el numeral anterior, de conformidad con el artículo 9 de la Ley de Aguas Nacionales, “La Comisión Nacional del Agua En el ejercicio de sus atribuciones, se organizará en dos modalidades:

- a. El Nivel Nacional, y
- b. El Nivel Regional Hidrológico – Administrativo, a través de sus Organismos de Cuenca.”

Para cumplir con su propósito esencial, la Comisión se divide operativamente en tres grandes áreas:

1. Oficinas Centrales.
2. Organismos de Cuenca.
3. Direcciones Locales.

La sede de Oficinas Centrales está en la ciudad de México y dentro de sus acciones principales se encuentran: apoyar a los Organismos de Cuenca y Direcciones

Locales en la realización de las acciones necesarias para lograr el uso sustentable del agua en cada región del país, establecer la política y estrategias hidráulicas nacionales, integrar el presupuesto de la institución y vigilar su aplicación, concertar con los organismos financieros nacionales e internacionales los créditos que requiere el Sector Hidráulico, establecer los programas para apoyar a los municipios en el suministro de los servicios de agua potable y saneamiento en las ciudades y comunidades rurales y para promover el uso eficiente del agua en el riego y la industria.

Oficinas Centrales también establece la política de recaudación y fiscalización en materia de derechos de agua y permisos de descargas, coordina las modificaciones que se requieran a la Ley de Aguas Nacionales y apoya su aplicación en el país, elabora las normas en materia hidráulica, opera el servicio meteorológico nacional, mantiene una sólida y fructífera relación con el H. Congreso de la Unión, atiende a los medios de comunicación nacionales y se vincula con las dependencias federales para trabajar en forma conjunta en acciones que beneficien al Sector Hidráulico.

Los Organismos de Cuenca son los responsables de administrar y preservar las aguas nacionales en cada una de las trece regiones hidrológico-administrativas en que se ha dividido el país. Las regiones y sus sedes son:

I. Península de Baja California (Mexicali, Baja California).

II. Noroeste (Hermosillo, Sonora).

III. Pacífico Norte (Culiacán, Sinaloa).

IV. Balsas (Cuernavaca, Morelos).

V. Pacífico Sur (Oaxaca, Oaxaca).

VI. Río Bravo (Monterrey, Nuevo León).

VII. Cuencas Centrales del Norte (Torreón, Coahuila).

VIII. Lerma Santiago Pacífico (Guadalajara, Jalisco).

IX. Golfo Norte (Ciudad Victoria, Tamaulipas).

X. Golfo Centro (Jalapa, Veracruz).

XI. Frontera Sur (Tuxtla Gutiérrez, Chiapas).

XII. Península de Yucatán (Mérida, Yucatán).

XIII. Aguas del Valle de México y Sistema Cutzamala (México, Distrito Federal).

Los Organismos de Cuenca realizan las siguientes tareas básicas:

1. Determinar la disponibilidad del agua.
2. Orientar los nuevos polos de desarrollo.
3. Lograr el uso sustentable del agua.
4. Asegurar la preservación de los acuíferos.
5. Garantizar la calidad del agua superficial.
6. Llevar a cabo la recaudación en materia de aguas nacionales y sus bienes.

7. Solucionar conflictos relacionados con el agua.
8. Otorgar concesiones, asignaciones y permisos.
9. Promover la cultura del buen uso y preservación del agua.
10. Prevenir los riesgos y atender los daños por inundaciones.
11. Prevenir los riesgos y atender los efectos por condiciones severas de escasez de agua.
12. Operar la infraestructura estratégica.

Además, los Organismos de Cuenca son el vínculo con los Gobernadores de las entidades donde se ubican.

Por su parte, las Direcciones Locales, tienen la labor de aplicar las políticas, estrategias, programas y acciones de la Comisión en las entidades federativas que les corresponden. Estas se ubican en los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

## **2.5 LEGISLACIÓN RELACIONADA EN MATERIA DE AGUAS.**

Como ya se ha destacado anteriormente, la Ley de Aguas Nacionales (LAN) es el principal instrumento jurídico en México que regula la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como su distribución y control.

*“Esta ley tiene sus antecedentes principales en las siguientes leyes: Ley Federal de Irrigación de 1926; Ley de Aguas Propiedad de la Nación de 1929; Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934; Ley de Riegos de 1946; Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional en materia de aguas del subsuelo de 1956 y Ley Federal de Aguas de 1972. La LAN se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 1º de diciembre de 1992, y en el 2004 fue objeto de una amplia reforma que modificó 114 de sus artículos y adicionó 66, a la vez que transformó varios de sus títulos y capítulos. Cabe señalar que, a la fecha, el reglamento ejecutivo no ha sido modificado para adecuarse a la reforma que se realizó a la Ley en 2004, y esto que dificulta comprender como está operando en los hechos y quiénes y cómo se están tomando las decisiones en la materia.”<sup>40</sup>*

De conformidad con el artículo 1º de la Ley de Aguas Nacionales, que es reglamentaria del artículo 27 Constitucional y de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y su objeto es regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad.

La Ley de Aguas Nacionales no contiene todas las disposiciones legales sobre esta materia, sino que existen otras regulaciones que se refieren a cuestiones ecológicas, mineras y regulatorias del mar y la pesca, como son la Ley Federal del Mar, Ley de Navegación y Comercio Marítimos, Ley de Puertos, Ley de Pesca, Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Salud, Ley Minera, Ley Federal de Derechos, etc.

*“La Ley de Aguas Nacionales es una ley especializada, mientras que la Ley General de Bienes Nacionales, es una ley de carácter general que rige a todos los bienes nacionales que conforman el patrimonio nacional. Para Urbano Farías, la Ley de Aguas Nacionales es una ley constitucional que emana o es prolongación formal y*

---

<sup>40</sup> GUTIÉRREZ RIVAS, RODRIGO Y OTRA. Op. Cit. Supra (25). pp. 665 y 666.

*material del artículo 27 constitucional, cuyo ámbito espacial de validez o de aplicación es todo el Territorio Nacional.<sup>41</sup>*

## **LEYES ESTATALES.**

A pesar de que la gestión del agua en México se rige bajo un esquema fuertemente centralizado, cada estado de la República tiene la responsabilidad de regular el aprovechamiento, uso y vigilancia de aquellas aguas de jurisdicción estatal, que son aquellas localizadas en sus territorios y que no son consideradas propiedad de la Nación de acuerdo con el párrafo quinto del artículo 27 constitucional. Además, en tanto el artículo 115 Constitucional ha facultado a los Municipios para que presten el servicio público de suministro de agua potable y saneamiento, los poderes legislativos de los estados también tienen la obligación de desarrollar las normas correspondientes a estas responsabilidades. Asimismo, las autoridades estatales deben desempeñar aquellas otras funciones que, de acuerdo con la Ley de Aguas Nacionales, les confiera la Comisión Nacional del Agua. *En los últimos años se les han ido transfiriendo programas de tipo operativo, como son los de “Uso eficiente del agua y la energía eléctrica”, “Uso pleno de la infraestructura hidroagrícola”, “Rehabilitación y modelización de distritos de riego”, “Agua potable y saneamiento en zonas rurales” y “Agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas”, entre otros.<sup>42</sup>* Por ello, la mayoría de los estados han creado sus respectivas Comisiones Estatales del Agua para poder cumplir con las responsabilidades que se les ha ido confiriendo.

## **NORMAS OFICIALES MEXICANAS.**

En México existen numerosas Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en materia de agua que regulan situaciones concretas de aspectos referentes al agua y

---

<sup>41</sup> CABEZUT URIBE ADRIANA Y OTRA. *Op. Cit. Supra* (27). p. 7.

<sup>42</sup> GUTIÉRREZ RIVAS, RODRIGO Y OTRA. *Op. Cit. Supra* (25). p. 666.

determinan, en gran medida, la gestión detallada del recurso en relación con la disponibilidad, la calidad y el acceso al recurso.

*Carla Huerta señala que el objeto de las Normas Oficiales Mexicanas “es regular cuestiones técnicas, establecer especificaciones técnicas de un alto grado de precisión para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en los reglamentos o en la ley”.*<sup>43</sup>

La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y el Instituto Nacional de Ecología (INE) expidieron en 1996 y 1997 tres NOM que regulan la contaminación del agua que proviene de todas las ramas industriales y del drenaje urbano y municipal, las cuales han servido para establecer algunas especificaciones y límites permisibles sobre contaminantes en nuestro país.

La NOM-001-ECOL-1996, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997, establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales. La vigilancia del cumplimiento de esta NOM corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), por conducto de la CONAGUA, y a la Secretaría de Marina en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Esta norma establece, a su vez, que las violaciones a la misma serán sancionadas en los términos de la LAN y su Reglamento, así como por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA), y por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

La segunda es la NOM-002-ECOL-1996, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1998, la cual establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal. La vigilancia del cumplimiento de esta NOM

---

<sup>43</sup> HUERTA, CARLA. “LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”, Boletín mexicano de derecho comparado, Nueva Serie, Año XXXI, núm. 92, mayo-agosto 1998.

corresponde a “los Gobiernos Estatales, Municipales y del Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, cuyo personal realizará los trabajos de verificación, inspección y vigilancia que sean necesarios”. Las violaciones a la misma serán sancionadas en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

La vigilancia del cumplimiento de esta NOM corresponde a “los Gobiernos Estatales, Municipales y del Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, cuyo personal realizará los trabajos de verificación, inspección y vigilancia que sean necesarios”. Las violaciones a la misma serán sancionadas en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

### **CAPÍTULO III.**

## **TEORÍA DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.**

Podemos decir que la teoría de la concesión administrativa es un acto jurídico administrativo entre la Administración Pública y los particulares, el cual tiene como fin regular las concesiones en sí mismas, así como los acuerdos, permisos o licencias en las cuales el estado otorga el derecho que le asiste como administrador de los bienes de la nación a un particular con la finalidad de prestar un mejor servicio a un mayor número de gobernados.

Claros ejemplos de estos son las concesiones del transporte Público Municipal en el cual se le concede a algún empresario para efecto de que preste el servicio a la comunidad con la finalidad de generar empleos y transportar a la ciudadanía a un bajo precio, generando además un bienestar a la mayoría de la población de la ciudad de que se trate.

Dentro del ámbito del Derecho Público, una concesión administrativa es un negocio jurídico por medio del cual la administración pública federal otorga a uno o más gobernados derechos o deberes, que de otra forma no los tendría, sobre bienes del dominio público (por ej. el uso, aprovechamiento, explotación, uso de agua, instalaciones, construcción de obras, de nuevas terminales marítimas, terrestres o aéreas).

Al otorgar una concesión a algún particular, la administración pública tiene en todo momento la obligación de asegurarse que se está utilizando para lograr el cumplimiento del fin para el cual se otorgó dicha concesión. En caso de no ser así el estado puede revocarla en cualquier momento.

### 3.1 HISTORIA Y EVOLUCIÓN.

Su aparición la podemos considerar como remota, desde los tiempos de los grandes emperadores de la China antigua o los antiguos Egipcios desde hace mas de 5,000 años, sin embargo prácticamente se institucionaliza durante el feudalismo, ya que en esa época los soberanos y los señores feudales concedían a sus servidores diversos privilegios, que podían consistir en el otorgamiento de ciertas extensiones de tierra para su explotación, al asumir el carácter de administradores y en algunos casos como propietarios.

Por otro lado, con el descubrimiento de América y con la evolución de las instituciones jurídicas, políticas y administrativas que se dieron en ese momento en España se definieron las concesiones mineras en la Nueva España para regular la forma de explotación de los yacimientos de oro, plata y piedras preciosas que descubrieran los aventureros que se animaban a cruzar el Atlántico.

De esta suerte, existieron disposiciones regulatorias de concesiones que otorgaba el gobierno español para la Nueva España como *“la primera fue la cédula de 9 de diciembre de 1526, expedida en Granada, por Felipe II y que reconocía que el dominio de la superficie no implicaba el dominio de la veta o del subsuelo y se concedía su explotación a los particulares, sin perjuicio del dominio radical y directo de la Corona”*<sup>44</sup>

En el rubro de instituciones de crédito, el primer contrato concesión que celebro el gobierno mexicano data del 29 de julio de 1857, para establecer lo que se denominaría Banco de México. En materia de energía eléctrica también encontramos diversos contratos concesión desde el año de 1895, con la explotación del río Necaxa. En materia de ferrocarriles el 22 de Agosto de 1837, con la construcción ferroviaria de México a Veracruz.

---

<sup>44</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 8ª ed. Ed. Porrúa. México. 1988. pp. 690 y 691.

En la última parte del siglo antepasado fueron aprovechadas en materia petrolera por compañías extranjeras para vender petróleo del país causando un desequilibrio financiero, hasta que el 18 de marzo de 1938 el presidente Lázaro Cárdenas decreto la expropiación, para que solamente se explotaran por el gobierno y en beneficio del pueblo Mexicano.

### **3.2 BASES CONSTITUCIONALES PARA LAS CONCESIONES.**

La base constitucional para las concesiones en los Estados Unidos Mexicanos se encuentra radicada en los párrafos onceavo y doceavo del artículo 28 de nuestra Constitución Política y fija las bases para que el estado concesione los servicios públicos exclusivos de la federación a los particulares para la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes que pertenecen a la federación, fijando las condiciones para que el estado se asegure de que la prestación de los bienes y servicios se realicen de forma eficaz, oportuna y beneficie a la mayor cantidad de personas.

De tal forma que en dicho artículo 28 en sus párrafos onceavo y doceavo, dice a la letra: *“El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.*

*La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y solo podrá llevarse a cabo mediante ley.”<sup>45</sup>*

---

<sup>45</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (3). Artículo 28, párrafos onceavo y doceavo.

### 3.3 CONCEPTOS DE CONCESIÓN.

Gabino Fraga, considera que: *“La concesión administrativa es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.”*<sup>46</sup>

Jorge Olivera Toro, califica a esta figura como: *“institución de derecho administrativo y generalmente aplicada, es el acto jurídico que tiene un determinado contenido: otorgar a un particular un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública. Es un acto administrativo constitutivo de un derecho subjetivo público.”*<sup>47</sup>

En concatenación con las definiciones anteriores, podemos decir que la Concesión administrativa, es un acto administrativo que realiza un órgano de la administración pública, por medio del cual se otorga a un particular, sea éste persona física o moral, un derecho para llevar a cabo la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público, con determinadas obligaciones y derechos, bajo un régimen jurídico regulado por la ley especial en lugar de la autoridad concesionadora.

Es un acto administrativo discrecional que la autoridad a la que se dirige la solicitud de concesión se encuentra en la completa libertad de elegir, de conformidad a los elementos contenidos en la ley reguladora, a la persona de derecho privado cuya propuesta sea la más atractiva y adecuada a las necesidades de la administración. La autoridad administrativa al otorgar una concesión cambia su función de ser prestador de dicho bien o servicio a ser el supervisor de la prestación del servicio público de que se trate.

A continuación se transcribe una Tesis del cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Décimo Quinto Circuito en la cual dicho Tribunal señala puntos relevantes de la definición de servicio público, así como sus características; aun cuando dicha tesis

---

<sup>46</sup> FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. 40ª ed. Ed Porrúa. México. 2000. p. 242.

<sup>47</sup> OLIVERA TORO, JORGE. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 5ª ed. Ed. Porrúa. México. 1988. p. 382.

no forma jurisprudencia, sirve como referencia de lo que debe entenderse por servicio público, y dice a la letra:

*“No. Registro: 177,794 Tesis aislada Materia (s): Administrativa Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Julio de 2005 Tesis: XV.4o.8 A Página: 1538 SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS Aunque la doctrina no ha llegado a un consenso respecto del concepto de servicio público, de las definiciones más aceptadas es factible obtener las siguientes notas características: 1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo. 2. Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos. 3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. 4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general. 5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO Amparo directo 341/2004. Transportes Imperiales, S.*

*de R.L. de C.V. 21 de abril de 2005. Mayoría de votos; unanimidad en relación con el tema contenido en esta tesis. Disidente: Faustino Cervantes León. Ponente: Inocencio del Prado Morales. Secretario: Juan Manuel Serratos García.”*

### **3.4 NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN.**

Dentro de la doctrina existen diversas posiciones al respecto de la Naturaleza Jurídica de la Concesión, siendo este un tema controvertido, ello debido a que se manejan tres teorías al respecto, la primera manifiesta que la concesión es un contrato, la segunda que es un acto puramente discrecional y unilateral por parte de la Administración Pública, y la tercera posición manifiesta que es un acto mixto.

Quienes defienden de que la concesión es un acto mixto podemos mencionar a Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga, en contraposición a ellos se encuentra Miguel Acosta Romero quien entiende que la naturaleza jurídica de la concesión es un acto meramente unilateral de la autoridad administrativa, y manifiesta lo siguiente: *“Si se hace un examen metodológico de los regímenes de concesión en México, se concluirá que actualmente la mayoría de las concesiones se otorgan por medio de actos administrativos discrecionales, ya que los particulares no celebran ningún convenio o contrato con la Administración para ello, ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de las concesiones, ...”*<sup>48</sup>

#### **3.4.1. LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA COMO CONTRATO.**

Los autores que defienden la teoría de que la concesión es un acto de naturaleza contractual, entendiendo que las concesiones surgen del acuerdo de voluntades expresado entre dos partes y se formaliza con todos los requisitos y

---

<sup>48</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Op. Cit. Supra (44)*. pp. 690 y 691.

peculiaridades de los contratos administrativos, no niegan dicha posibilidad pero reconocen que la misma siempre iría acompañada de la posibilidad de revocación de la concesión al particular.

### **3.4.2 LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA COMO ACTO ADMINISTRATIVO UNILATERAL.**

Esta posición doctrinaria concibe a la concesión como un acto administrativo unilateral de la Administración Pública, entendiendo que el carácter público de los objetos sobre los que puede recaer, reclaman siempre una posición preeminente de la Administración, impidiendo que su esencia descansa sobre un acuerdo de voluntades entre dos partes (concedente y concesionario) situadas en un mismo plano de igualdad. Se destacaba por los valedores de esta postura la posibilidad de revocación unilateral por parte de la Administración de la concesión, sin que la misma debiera acompañarse de resarcimiento alguno para el particular afectado.

### **3.4.3 LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA COMO UN ACTO MIXTO.**

Por último, y como una suerte de conciliación de las dos tesis anteriores, hay que mencionar la postura doctrinal que mantiene que la naturaleza jurídica de la concesión es la de un acto mixto, es decir, en parte unilateral y en parte contractual. Los autores que han incidido en esta teoría mantienen que la concesión administrativa presenta dos aspectos bien diferenciados y sucesivos: una situación estatutaria o reglamentaria, no contractual, que se refiere a organización y funcionamiento del objeto de la concesión en la que se tienen en consideración los intereses generales; otra situación contractual, que subordinada a la anterior, atañería fundamentalmente al aspecto financiero o económico in situ en el

negocio concesional. Este segundo aspecto es el que recaba la atención de los particulares, y en torno al que cabe hablar de cláusulas contractuales. Cláusulas contractuales que no serían generales sino individuales o particulares, es decir, referidas a la relación concreta surgida entre concesionario y la Administración Pública concedente.

Para efecto del presente trabajo nos adherimos a la opinión del doctor Miguel Acosta Romero, porque, aún cuando los particulares resultan beneficiados con el otorgamiento de las concesiones y tienen, solamente, la posibilidad de solicitar la concesión, no de fijar la forma en que se ha de llevar a cabo, y aunado a lo anterior, si atendemos a dispuesto por el primer párrafo del Artículo 27 de Nuestra Constitución Política encontraremos que solo el Estado es quien detenta la propiedad de los bienes de la nación y no da opción a expresar que sea un contrato o acuerdo de voluntades entre dos partes, dicho artículo dice a la letra:

*“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”<sup>49</sup>*

En consecuencia de lo anterior concluimos que la Naturaleza Jurídica de la Concesión es un acto meramente discrecional y unilateral por parte del Estado en el cual otorga a uno o varios particulares el permiso para el servicio de un bien o servicio público.

---

<sup>49</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (3). Artículo 27, párrafo primero.

### **3.5 TIPOS DE CONCESIONES.**

En este trabajo atenderemos, respecto a los diferentes tipos de concesiones a lo que se encuentra establecido en nuestra Constitución y en las leyes que de ella se derivan. En consecuencia de lo anterior diremos que las concesiones pueden ser de dos tipos, de servicios públicos y para el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio de la Federación.

La Doctrina señala que también existen las concesiones de Obra pública, que se otorga para construir una obra destinada a un servicio público, y explotarla durante un tiempo determinado para la inversión, la Concesión de empresa pública que se otorga para la dirección y administración de una empresa creada por el Estado para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general. Sin embargo, estos dos tipos de concesión están incluidos en los dos que nuestro sistema jurídico establece, puesto que si se trata de otorgar derechos para la prestación de servicios públicos ya sea que la infraestructura este previamente establecida o se tenga que construir, sus características encajan en la concesión de servicios públicos.

Por tanto insistimos en que las concesiones en nuestro Sistema jurídico Mexicano son dos a saber: servicios públicos y para el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio de la Federación.

#### **3.5.1 CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO.**

El servicio público es creado para dar satisfacción a diversas necesidades de interés general. Cabe decir que el servicio público no es monopolio del Estado, ya que a través de la figura de la concesión puede discrecionalmente y con arreglo a la ley y los principios del derecho administrativo público, permitir que éste sea proporcionado por una persona física o moral (particulares), delegando así parte de la autoridad del

Estado o de sus cuerpos administrativos para una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos que el estado está obligado a prestar a los gobernados.

Podemos decir también para el otorgamiento a los particulares del servicio público es un procedimiento por el cual el Estado otorga a una persona física o moral llamada concesionario, la misión de gestionar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, a cambio de una retribución que consiste, en la mayoría de los casos, en las tarifas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio, como ejemplo volvemos a mencionar al servicio de transporte público.

Es importante señalar y aclarar que los servicios públicos propiamente dichos, deben prestarse por el Estado mexicano o a través de los particulares bajo el esquema de la concesión, pero cuando se está en presencia de verdaderas funciones públicas clasificadas como servicios públicos, no pueden ser delegables a particulares, tal es el caso de la seguridad pública; aunado a ello, es preciso tener siempre en cuenta el marco espacio-tiempo en el que se han otorgado o se otorgaran esos servicios públicos, pues las necesidades de la población son cambiantes a un ritmo cada vez más acelerado, pues las condiciones imperantes en 1917 bajo las cuales se establecieron los servicios públicos en nuestra Constitución, no son las mismas que tenemos en la actualidad, y sin temor a sufrir alguna equivocación se expresa en este trabajo que las necesidades del México de hoy han tenido variaciones sustanciales de tiempo en tiempo, ni siquiera de generación en generación.

### **3.5.2 CONCESIÓN DE USO, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BIENES DEL ESTADO.**

Es un acto administrativo mediante el cual se otorgan a los particulares determinados derechos para la explotación del subsuelo, o para el establecimiento de los servicios públicos que ellos requieran. En otras palabras la concesión de uso,

aprovechamiento o explotación de bienes del dominio del Estado es el acto por el cual el Ejecutivo Federal, con base en la ley, concede a una persona física o jurídica, por un tiempo determinado los derechos sobre un bien del Estado, sujeto a determinados requisitos que el Concesionario debe satisfacer.

### **3.6 ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA CONCESIÓN.**

Ha quedado establecido que la concesión es un acto jurídico de derecho público, unilateral y discrecional del estado, emitido por la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios, y consiste en prestar servicios públicos y aprovechar bienes del dominio del estado, tendiente a satisfacer necesidades colectivas, dentro del ámbito del derecho público, en el cual el concesionario es la persona física o moral que aparece como titular de los derechos de la concesión, y el estado regula, vigila, controla, impone sanciones y puede revocarla en cualquier tiempo.

Los elementos de la concesión son: el concedente; el concesionario, sea persona física o moral; y en el caso de los servicios públicos el usuario.

a) Concedente, es la autoridad competente que otorga la concesión al particular. El concedente puede ser dentro de su ámbito de competencia, la Federación, alguna entidad federativa, la Ciudad de México o un municipio, también un organismo paraestatal cuando los bienes o servicios sean de carácter público.

b) Concesionario, es la persona física o moral a quien se otorga la concesión. Sus actos que están referidos estrictamente a los bienes o servicios públicos, no pueden considerarse como función pública ni su personal será clasificado de servidores públicos excepto cuando se trate de alguna paraestatal a la que la ley le reconozca una situación especial al respecto.

c) Usuario, es la persona física o moral que recibe la prestación del servicio público concesionado. Éste elemento entra en relación directa con el concesionario y sólo de manera excepcional con el órgano público concedente. Se puede decir que el usuario es la relación directa, en tratándose de servicios públicos, entre el concesionario y el concedente.

### **3.7 MATERIAS OBJETO DE LA CONCESIÓN.**

El tema ya ha sido abordado en este trabajo en el capítulo primero, sin embargo es menester manifestar cuales son las materias objeto de la concesión especificándolas claramente, así las cosas en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran establecidas y las plasmaremos de la siguiente forma:

Corresponde a la Nación el dominio directo de:

- 1.- Todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas;
- 2.- De todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria;
- 3.- Los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas;
- 4.- Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos;

5.- Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes;

6.- Los combustibles minerales sólidos;

7.- El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y

8.- El espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación:

1.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional;

2.- Las aguas marinas interiores;

3.- Las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar;

4.- Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes;

5.- Las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

6.- Las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas,

sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República;

7.- Las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino;

8. Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y

9.- Los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley.

Por otro lado el artículo 28 Constitucional, establece expresamente algunas materias sobre las que puede versar la concesión, señalando:

1.- La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia; y

2.- El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

De esta forma nos encontramos que entre la concesión aplicada a los bienes nacionales y la concesión aplicada a un servicio público existen ciertas diferencias y obviamente tienen ciertas similitudes, ya que mientras en la primera sólo nacen relaciones entre el Estado concedente y el concesionario, en la cual el concesionario se limita a aprovechar la explotación para la cual obtuvo la concesión con las restricciones y obligaciones que le imponen las leyes respectivas.

En la segunda se producen entre el concesionario, el Estado concedente, y los particulares usuarios, ante los cuales el concesionario se obliga a mantener la continuidad del servicio, y obtiene una contraprestación en dinero que es el precio del servicio dado.

### **3.8 MATERIAS RESTRINGIDAS PARA LA CONCESIÓN.**

Regresando al artículo 28 de la Constitución Federal establece las materias restringidas para concesionarla a los particulares y ordena expresamente que *“el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes”*; <sup>50</sup> asimismo de manera expresa se limitan ciertas materias en las que no se puede otorgar concesión para llevar a cabo su explotación, tales son:

1.- Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la

---

<sup>50</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (3). Artículo 28.

explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva; y

2.- Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Queda de esta forma perfectamente establecido las materias sobre las cuales el Estado rector no otorgará ningún tipo de concesión a las particulares.

### **3.9 FORMAS DE OTORGARLA.**

No existe una regla o forma de otorgar una concesión, porque esta se da de acuerdo a cada caso y conforme a las leyes que rigen su forma de regulación, sin embargo se puede decir que de forma general existen dos formas de otorgarla a saber: La licitación pública y la adjudicación directa al gobernado. Para efecto de conocer un tanto dichas formas de otorgarla las explicaremos brevemente, pues no es el presente trabajo una aplicación exhaustiva para explicarlo.

a) Licitación pública: Se utiliza esta forma de otorgarla cuando se trata de la prestación de un servicio público. El mecanismo es simple, de varios candidatos que se presentan a la licitación y ofertan sus servicios, se elige al mejor.

b) Adjudicación directa: este esquema se encuentra previsto por la ley y puede decirse que se trata de una excepción a la regla y se basa en el hecho de que un particular necesita un bien propiedad de la nación, como ejemplo podemos mencionar el agua para riego a través de un pozo agrícola, el posible concesionario

solicita al organismo del agua una concesión para la explotación de aguas del subsuelo y la autoridad en base a sus atribuciones puede o no otorgarla.

### **3.9.1 TÍTULO DE CONCESIÓN.**

El título de concesión, como acto discrecional por parte del Estado se actualiza cuando el solicitante ha reunido los requisitos necesarios para ello y es el fin o culminación del procedimiento administrativo tendiente al otorgamiento al particular del permiso para el uso o aprovechamiento de los bienes o servicios públicos.

También podemos definirlo como el documento en el cual se plasma y avala el otorgamiento que el estado o el organismo estatal da al particular, sea persona física o jurídica, en el cual se realiza la declaratoria de propiedad por parte del Estado del bien o servicio público de que se trate y puntualiza la forma en que se debe realizar el aprovechamiento de dicho bien o servicio público que se concede, así como el volumen, método y forma de prestación, duración y causas de extinguirse anticipadamente o en su caso la revocación de dicha concesión.

### **3.10 FORMAS DE EXTINCIÓN.**

Existen varias maneras de terminar la concesión, entre ellas tenemos el cumplimiento del plazo, la revocación administrativa o rescate, rescisión, prescripción, y caducidad.

### **3.10.1 POR CUMPLIMIENTO DEL PLAZO.**

Cumplido el plazo otorgado para el acto jurídico denominado concesión cesa sus efectos, puede continuar existiendo cuando existe una prórroga según prevea la ley de la materia, en cuyo caso, el otorgamiento de la misma es una nueva decisión discrecional de la autoridad concedente previa solicitud del particular interesado.

La forma normal de extinción de la concesión es la conclusión del plazo por el que fue otorgada, Como anotamos en el párrafo anterior el plazo puede ser renovado, con lo que se prorroga su existencia, pero en el caso de que la concesión concluya, los bienes afectados al servicio o dedicados a la explotación, pasarán, de nueva cuenta y sin menoscabo a la propiedad del Estado, si es que en el título de concesión se estableció previamente el derecho a dicha prórroga o si así se encuentra establecido en la ley de la materia de que se trate.

### **3.10.2 REVOCACIÓN ADMINISTRATIVA.**

Esta forma de extinción es una declaración administrativa o judicial de haberse otorgado la concesión contraviniendo el orden público o el interés social, o cuando el concesionario incurre en faltas graves a las condiciones establecidas dentro del título de concesión correspondiente y que traerá como consecuencia la cancelación de la concesión.

Puede producirse cuando en atención al interés público, es decir, por razones de oportunidad o de conveniencia y falta de mérito, decidiéndose en forma unilateral por la autoridad concedente, poner fin a la concesión antes de la fecha de expiración sin existir motivo de caducidad, rescisión, nulidad o incumplimiento de las obligaciones del concesionario.

La Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 18 dispone que: *“La revocación y la caducidad de las concesiones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, cuando proceda conforme a la ley, se dictarán por las dependencias u organismos descentralizados que las hubieren otorgado, previa audiencia que se conceda a los interesados para que rindan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.”*<sup>51</sup>

Asimismo dispone la Ley antes aludida en su artículo 19 que *“Las dependencias administradoras de inmuebles y los organismos descentralizados podrán rescatar las concesiones que otorguen sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, mediante indemnización, por causas de utilidad, de interés público o de seguridad nacional.”*<sup>52</sup>

El rescate se presenta cuando por algún cambio, el concesionario no puede seguir prestando el servicio o usando el bien, o porque se presente alguna circunstancia de interés público que motive la medida. El rescate de la concesión debe estar justificado, porque de lo contrario se estaría en un caso de abuso o desvío de poder y con razón el particular afectado podrá oponerse.

Luego entonces la declaratoria de rescate hará que los bienes materia de la concesión vuelvan, de pleno derecho, desde la fecha de la declaratoria, a la posesión, control y administración del concesionario y que ingresen a su patrimonio los bienes, equipos e instalaciones destinados directamente a los fines de la concesión, sin otorgar al concesionario ninguna indemnización al actualizarse la revocación o rescate de los bienes o servicios públicos.

---

<sup>51</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (10). Artículo 18.

<sup>52</sup> IBIDEM. Artículo 19.

### **3.10.3 RESCISIÓN.**

Es la facultad de alguna de las partes de dar por terminado el contrato o convenio suscrito por cuestión de que la otra parte no haya cumplido con lo establecido dentro del cuerpo de ese convenio de voluntades, según Miguel Acosta Romero se da: *En aquellos casos esporádicos en que aún se celebran contratos- concesión, como ya se indicó, por ejemplo los de utilización de franja costera*<sup>53</sup>

### **3.10.4 PRESCRIPCIÓN.**

Esta figura jurídica se enuncia únicamente en términos generales como una de las formas de extinción del acto administrativo, porque a este respecto la prescripción no opera para obtener o perder un título de concesión, ya que el solo transcurso del tiempo no puede alegarse, aunado al hecho de que la prescripción es un medio por el cual se adquieren bienes o se extinguen obligaciones por no haberse exigido en tiempo su cumplimiento.

### **3.10.5 CADUCIDAD.**

Esta se actualiza al existir inactividad del concesionario al no realizar los trabajos necesarios para la explotación uso o aprovechamiento de un bien o servicio público dentro de los plazos establecidos para ello, como ejemplo mencionaremos el que se encuentra consignado dentro de la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 29 bis 3 en su fracción VI en el cual expresa que: *“La concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales sólo podrá extinguirse por: ... VI. Caducidad parcial o total declarada por “la Autoridad del Agua” cuando se deje parcial o totalmente de explotar, usar o aprovechar aguas nacionales durante dos*

---

<sup>53</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. Supra (44). p. 710.

*años consecutivos, sin mediar causa justificada explícita en la presente Ley y sus reglamentos”.*<sup>54</sup>

### **3.10.6 RENUNCIA DE DERECHOS.**

La renuncia de derechos se materializa cuando el particular concesionario no ejercita los derechos ni cumple con las obligaciones que implica la concesión. En el caso de los servicios públicos no se deben suspender, ni la explotación de los bienes del Estado puede estar sujeta a una decisión del particular, y en éste sentido la renuncia no sería admisible, puede llegar a presentarse si media aceptación expresa por la autoridad concedente.

En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 11 fracción V se prevé la extinción del acto administrativo por renuncia del interesado: *“Artículo 11.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas: ... V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público;...”*<sup>55</sup>

### **3.10.7 IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

La irregularidad de un acto administrativo versa sobre el hecho de que cuando ese acto no es perfecto o algunos de los elementos que lo constituyen por algún motivo sean irregulares. Es decir que el acto administrativo no reúna los requisitos y modalidades necesarios para que se encuentre con plenitud en todos los requisitos que se necesita para su perfección.

---

<sup>54</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 29 BIS 3, fracción VI.

<sup>55</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Artículo 11, fracción V.

Como consecuencia de la irregularidad del acto administrativo se encuentra su ineficacia, pues es de interés público que los actos administrativos reúnan todas las características y requisitos necesarios para su validez, por lo que de su irregularidad deviene su ineficacia.

### **3.10.8 DETERMINACIÓN JUDICIAL, O EXTINCIÓN POR DECISIONES DICTADAS EN RECURSOS ADMINISTRATIVOS O EN JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y/O SUBSECUENTE MEDIO DE DEFENSA, (JUICIO DE AMPARO).**

La extinción del acto administrativo denominado concesión por determinación judicial se basa en el resultado a que llegó un Órgano Jurisdiccional de Impartición de Justicia en el cual dicha autoridad judicial no da al particular la razón respecto al recurso, Juicio Contencioso Administrativo o Amparo que se presentó en contra de alguna resolución del Estado o de alguno de sus órganos que tienen la facultad de otorgar, revocar o negar alguna concesión solicitada.

Los recursos se presentan ante la misma Autoridad que emitió el acto y puede ser de reconsideración o de revocación. Los Juicios de Nulidad se presentan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Asimismo los Juicios de Amparo se presentan ante los Juzgados y Tribunales Federales.

## **CAPÍTULO IV.**

### **DINÁMICA ADMINISTRATIVA**

#### **(PROCEDIMIENTO Y ACTO ADMINISTRATIVO).**

#### **4.1 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

La función administrativa se manifiesta con la emisión de actos concretos que afectan la esfera jurídica de los particulares. La formación de estos actos se realiza a través de procedimientos, que de acuerdo con la materia que contienen son identificados como legislativos, judiciales o administrativos.

El ejercicio de la función administrativa en particular como manifestación del poder estatal, se encuentra sujeta al cumplimiento de requisitos que, al estar previstos en la Constitución Federal, se traducen en garantías del gobernado y al mismo tiempo representan limitaciones de la actuación de la autoridad.

El procedimiento es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.

De la lectura al primer párrafo del artículo 16 constitucional se puede advertir que la actuación de la autoridad administrativa que afecta la esfera jurídica del gobernado, debe sujetarse al procedimiento establecido en la ley, además de manifestar el fundamento legal de las razones de su actuación. Esta causa legal es un elemento importante para calificar la actuación de la autoridad, de tal modo que el acto puede ser nulificado por ilegal.

Por otra parte, el párrafo segundo del artículo 14 constitucional establece la exigencia de que las autoridades cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, y aunque tal precepto se refiere a los procedimientos seguidos ante tribunales, la interpretación sistemática que al respecto se ha hecho, ha determinado

que dicha exigencia vincula a todas las autoridades, ello no implica solamente a los órganos jurisdiccionales, sino también a los administrativos; y en segundo término, el procedimiento no necesariamente será el judicial, sino todo aquél que se tramite en forma de juicio, por lo que en tal concepto queda incluido el procedimiento administrativo.

Así tenemos que las formalidades esenciales del procedimiento, al constituir un derecho fundamental, implica que para la emisión de los actos que afecten la esfera jurídica de los particulares, los órganos administrativos deben cumplir con la serie de requisitos que al efecto establezca el ordenamiento jurídico, es decir, que el acto producto de la función administrativa no puede ser generado de cualquier manera, a voluntad del titular del órgano, sino que es menester que siga un procedimiento determinado puesto que de lo contrario la actividad administrativa no puede ser calificada de legítima.

#### **4.1.1 PROCESO Y PROCEDIMIENTO.**

Antes de definir que es el procedimiento administrativo se debe establecer la diferencia entre proceso y procedimiento, a tal efecto se puede decir que se habla de procedimientos judiciales dentro del proceso y de procedimientos administrativos en el ejercicio de la función administrativa. En materia jurídica se pueden diferenciar estas dos figuras en razón de su contenido, si se considera que el proceso tiende a la satisfacción de una pretensión por vía jurisdiccional, mientras que el procedimiento denota el aspecto formal, es decir, la forma que reviste el ejercicio de la acción que puede darse tanto en materia judicial como en materia administrativa. Al procedimiento administrativo se le identifica como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a la autoridad administrativa.

De esta manera se diferencia al proceso judicial del procedimiento administrativo:

*...al considerar que no obstante que el proceso y el procedimiento son una serie de actos convenidos, en el proceso (judicial) se desenvuelven ante un tercero independiente e imparcial que está por encima de las partes y que termina con una sentencia, y en el procedimiento (administrativo) esa serie de actos termina con un acto administrativo con una decisión de la autoridad administrativa.*<sup>56</sup>

El proceso implica un conjunto de actividades concatenadas en el tiempo y en la forma, dentro de un solo propósito; en cambio el procedimiento es la forma en que dichas actividades se realizan.

En otras palabras el proceso tiende a la satisfacción de una pretensión por vía jurisdiccional, mientras que el procedimiento denota el aspecto formal; es decir, la forma que reviste el ejercicio de la acción, y que puede darse tanto en materia judicial, como en materia administrativa.

En materia administrativa el proceso administrativo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que el afectado reputa como ilegal.

#### **4.1.2 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

El procedimiento administrativo constituye una garantía de eficacia que mantiene el imperio de la legalidad y justicia en el ejercicio de la función administrativa. Éste es de carácter bilateral al ser un instrumento regulador de la relación jurídico-administrativa, en tanto que vincula a las partes que en él intervienen (autoridad-

---

<sup>56</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO. 5ª ed. Ed. Limusa. México. 2005. p. 154.

gobernado), a través del cual se establecen derechos, obligaciones y cargas, en las distintas fases cronológicas en las que se desenvuelve hasta concluir con la decisión final.

*Cabe señalar que “el procedimiento administrativo no solo tiene como finalidad la emisión del acto administrativo, como la generalidad de la doctrina sostiene, sino que también se usa para producir, formar o ejecutar la voluntad de la Administración en actos de diversa naturaleza, pero siempre y cuando sean productores de situaciones jurídicas individualizadas, bien sea con efectos directos o indirectos.”<sup>57</sup>*

Para Andrés Serra Rojas, *“el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades-ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionar su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin”*.<sup>58</sup>

Por tanto, el procedimiento administrativo resulta un elemento fundamental para la determinación de la legalidad en la actuación de la autoridad que solo puede manifestar su voluntad en los términos y forma que la ley autoriza a efecto de mantener equilibrio entre el ejercicio de la autoridad y el goce de la libertad

Corresponde a toda actividad del Estado un procedimiento, que es el cauce legal obligatorio a seguir. Ese procedimiento administrativo es la garantía de legalidad de sus acciones ante sí y frente a los administrados.

El procedimiento no busca la solución de un conflicto, sino la realización de determinado acto. Y por su parte el acto administrativo debe sujetarse a un procedimiento determinado.

---

<sup>57</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. 3ª ed. Ed. Limusa. México. 2013. pp. 202-203.

<sup>58</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO. 27ª ed. Ed Porrúa. México. 2007. p. 261.

*“El procedimiento administrativo es entonces la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a la autoridad administrativa. En consecuencia, a la serie de actos a través de los cuales se desarrolla la actividad administrativa se le denomina procedimiento administrativo.”<sup>59</sup>*

*“El procedimiento administrativo constituye una forma de expresión de la función administrativa. A través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa.*

*En consecuencia, el procedimiento administrativo constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos de la administración, ya que él mismo les va a dar la condición de validez; de no seguirse ese procedimiento previsto por el ordenamiento legal, el acto que se produzca estará afectado de ilegalidad por vicios de procedimiento.”<sup>60</sup>*

Gabino Fraga dice: *“Ese conjunto de formalidades y acto que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo...”<sup>61</sup>*

La fracción XXIII del artículo 2° de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México define al procedimiento administrativo como: *“Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.”<sup>62</sup>*

Cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa.

---

<sup>59</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO Y OTRO. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. 3ª ed. Ed. Porrúa. México. 2004. p. 227.

<sup>60</sup> IBIDEM. P. 228

<sup>61</sup> FRAGA, GABINO. Op. Cit. Supra (46). p. 255.

<sup>62</sup> CIUDAD DE MÉXICO. LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. ARTÍCULO 2, FRACCIÓN XXIII.

Por lo tanto el procedimiento administrativo se manifiesta como una ordenación unitaria de una pluralidad de actos de trámite de diversa heterogeneidad realizada por varios sujetos u órganos, pero todos encaminados a la producción de un acto decisorio final, producto de la función administrativa.

#### **4.1.3 FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

La realización del procedimiento administrativo se da en una sucesión de momentos que integran diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende. A esta sucesión de actos que integran las fases en las que se compone el procedimiento administrativo se le denomina trámite administrativo, en otras palabras son los requisitos que deben ser cumplidos previamente a la emisión del acto definitivo.

El trámite administrativo está integrado por una serie de actos jurídicos de diverso contenido y naturaleza, a los cuales suele denominárseles actos de trámite o actos de procedimiento, los cuales constituyen actos instrumentales o auxiliares del acto final, producidos de manera sucesiva.

Doctrinalmente se ha considerado que estas actuaciones tienen las siguientes características:

- a) Constituyen actos jurídicos debido a que producen efectos o consecuencias de derecho de carácter procedimental.
- b) Son heterogéneos ya que los mismos son de una gran variedad, pues ellos se distinguen por el tipo de funciones administrativas de los que provienen.
- c) Son instrumentales o auxiliares del acto final en virtud de que constituyen parte integrante del procedimiento que se sigue para la emisión del acto final, en tanto

que son preparatorio, de este, lo cual hace que el acto final llegue a tener una posición de preeminencia frente a los actos que lo anteceden

- d) Son inimpugnables ya que no se pueden pugar separadamente del acto final, en tanto que ellos producen un efecto jurídico inmediato, sino que el efecto, posiblemente, será a través del acto administrativo final.
- e) Son sucesivos ya que los actos de trámite se van produciendo de manera concatenada, puesto que se manifiestan en una sucesión ordenada de actividades para la producción de la resolución final.

El carácter sucesivo de los actos de trámite es lo que explica las fases del procedimiento administrativo, en tanto que en ellas es donde se producen los distintos actos de procedimiento, hasta llegar al acto final.

Estos actos procedimentales presentan características particulares que permiten agruparlos en las siguientes fases:

- a) Iniciación.
- b) Instrucción.
- c) Decisión.
- d) Eficacia.

#### **4.1.3.1 INICIACIÓN.**

La fase de iniciación se puede presentar de dos formas: de oficio o a petición de parte interesada.

Se inicia de oficio cuando en la propia administración el órgano competente decide actuar en virtud de cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Por propia iniciativa.
- b) Por orden del órgano superior.
- c) Por sugerencia razonada de cualquiera de los órganos subordinados.
- d) Por pedimento de cualquier otro órgano de la Administración o cualquier otro ente público, siempre y cuando no invoquen un derecho subjetivo o un interés legítimo.
- e) Por la denuncia por queja de particulares.

No obstante que en los supuestos aducidos en los incisos b), c), d) y e), la actuación no se hace por iniciativa propia del órgano respectivo, sino que existe de por medio una orden o un pedimento de otro órgano, ente público, o inclusive, de particulares, la incoación del procedimiento es oficiosa, en tanto que tales sujetos no constituyen parte interesada dentro del procedimiento, por lo tanto no existe relación jurídica procedimental entre ellos y el órgano actuante.

En cambio se inicia a instancia de parte interesada cuando es promovido por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo.

A fin de que la petición del promovente pueda dar origen a la incoación del procedimiento, se debe cumplir con los requisitos subjetivos y objetivos que toda promoción debe contener.

Los requisitos subjetivos del procedimiento administrativo, dan origen a una relación jurídica procedimental, lo que implica la existencia de dos sujetos de derecho: la administración y la parte interesada. La administración es el órgano competente facultado para tramitar el procedimiento y emitir la resolución final. La parte interesada persona física o jurídica, pública o privada con plena capacidad jurídica y legitimación para hacer valer sus propios derechos subjetivos o intereses legítimos.

Los requisitos objetivos son que la petición se debe presentar por escrito, el cual deberá contener nombre, denominación razón social del promovente y su domicilio legal o convencional; señalar la autoridad a la que se dirige; el propósito de la promoción; en su caso, el domicilio para oír notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas, así como las pruebas con las que pretenda acreditar su pretensión.

Los artículos 42 a 45 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se refieren a la fase de iniciación.

#### **4.1.3.2 INSTRUCCIÓN.**

Esta fase se establece en los artículos 46 a 56 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en ella el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento. Los particulares afectados por el acto que se dicte, deben ser oídos en el procedimiento, aportar las pruebas y formular sus alegatos para la defensa de sus intereses. Por su parte la autoridad tiene el deber de verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva para que su actuación sea justa, no solo buscando la verdad formal, sino también la verdad material, es decir, que no solo se apoyará en los hechos aportados por las partes, sino que además debe realizar de oficio todo tipo de diligencias a fin de llegar a la verdad de la cuestión.

En esta etapa se ponen de manifiesto el principio de legalidad en su aspecto de razonabilidad, el principio de oficialidad y el principio de defensa.

#### **4.1.3.3 DECISIÓN.**

Esta se presenta con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción que tiene con los elementos que se allegó, y debe ser expresada por escrito y oportunamente, según se desprende del mandato constitucional expresado en el artículo 8° respecto del Derecho de Petición. En ella tiene aplicación el principio de eficacia, ya que este implica rapidez, simplicidad y economía procesal.

En consecuencia, el órgano administrativo no se encuentra en libertad de decidir, sino que lo debe hacer, pues el incumplimiento afecta el principio de eficacia, al grado de que para combatir la falta de decisión la ley establece la negativa ficta, la afirmativa tácita, e incluso puede llegar a configurarse, en su caso, la caducidad.

A partir de la notificación del acto administrativo, éste resulta eficaz y adquiere el carácter de ejecutivo y ejecutorio, además, se inicia el plazo para que el particular afectado pueda impugnarlo a través de los medios de defensa que le otorga las disposiciones legales.

#### **4.1.3.4 EFICACIA.**

El principio de publicidad se manifiesta en esta fase, ya que a través de la notificación del acto que se ha producido, se dan a conocer las disposiciones que afecten los derechos de los particulares, so pena de nulidad, que impide la producción de los efectos del acto.

#### **4.1.4 ACTOS QUE PONEN FIN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

El artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, prevé que el procedimiento administrativo termina por los siguientes actos:

- I. La resolución del mismo;
- II. El desistimiento;
- III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico;
- IV. La declaración de caducidad;
- V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y
- VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

La doctrina sostiene que el procedimiento administrativo puede concluir o terminar de manera normal o anormal. La resolución expresa que resuelve el fondo del asunto constituye la forma normal; mientras que las formas anormales comprenden los supuestos por los que la autoridad da por concluido el procedimiento sin decidir la cuestión de fondo, por cuestiones de hecho o de actos de los particulares, los cuales quedan incluidos en las fracciones II a IV del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

#### **4.1.5 TIPOS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

De acuerdo a las características que presentan los actos que integran el procedimiento, han sido clasificados en distintos grupos, los más comunes son los siguientes:

a) Procedimiento de oficio: En él la actividad de la administración se inicia por el impulso interno que da la voluntad administrativa, entre ellos se encuentran los procedimientos de control, evaluación y sancionadores.

b) Procedimiento a petición de parte. Éste se lleva a cabo por la administración, previa solicitud del gobernado, por ejemplo en las quejas, recursos y peticiones de los particulares.

c) Procedimiento de oposición: Generalmente se inicia dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción, como un elemento más que la administración se allega para resolver un asunto que conoce.

d) Procedimiento de ejecución. Ésta integrado por el conjunto de actos que tienden a hacer efectiva la decisión administrativa cuando el particular no la acata en forma voluntaria.

e) Procedimiento revisor. Este se produce respecto de un procedimiento anterior y conduce a la producción de un nuevo acto administrativo que confirma, anula o modifica el acto que se revisa.

f) Procedimiento sancionador. Se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o de los empleados de la propia administración. Cuando la sanción

se impone a los particulares recibe el nombre de procedimiento correctivo, y cuando se impone a los servidores públicos se denomina disciplinario.

## **4.2 EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

La Administración Pública, en su concepción dinámica, implica el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos para la realización de los fines del Estado. Esta función administrativa, se manifiesta a través de actos que tienen diferente connotación y contenido, de los que se derivan las clasificaciones que del acto administrativo se han formulado.

Es prudente mencionar que no toda la actuación de la administración se expresa a través de actos administrativos, pues en ocasiones realiza actos que no reúnen las características de éstos, por lo que se puede diferenciar entre actos administrativos y actos de administración.

### **4.2.1 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.**

Acosta Romero define al acto administrativo como *“...manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública.”*<sup>63</sup>

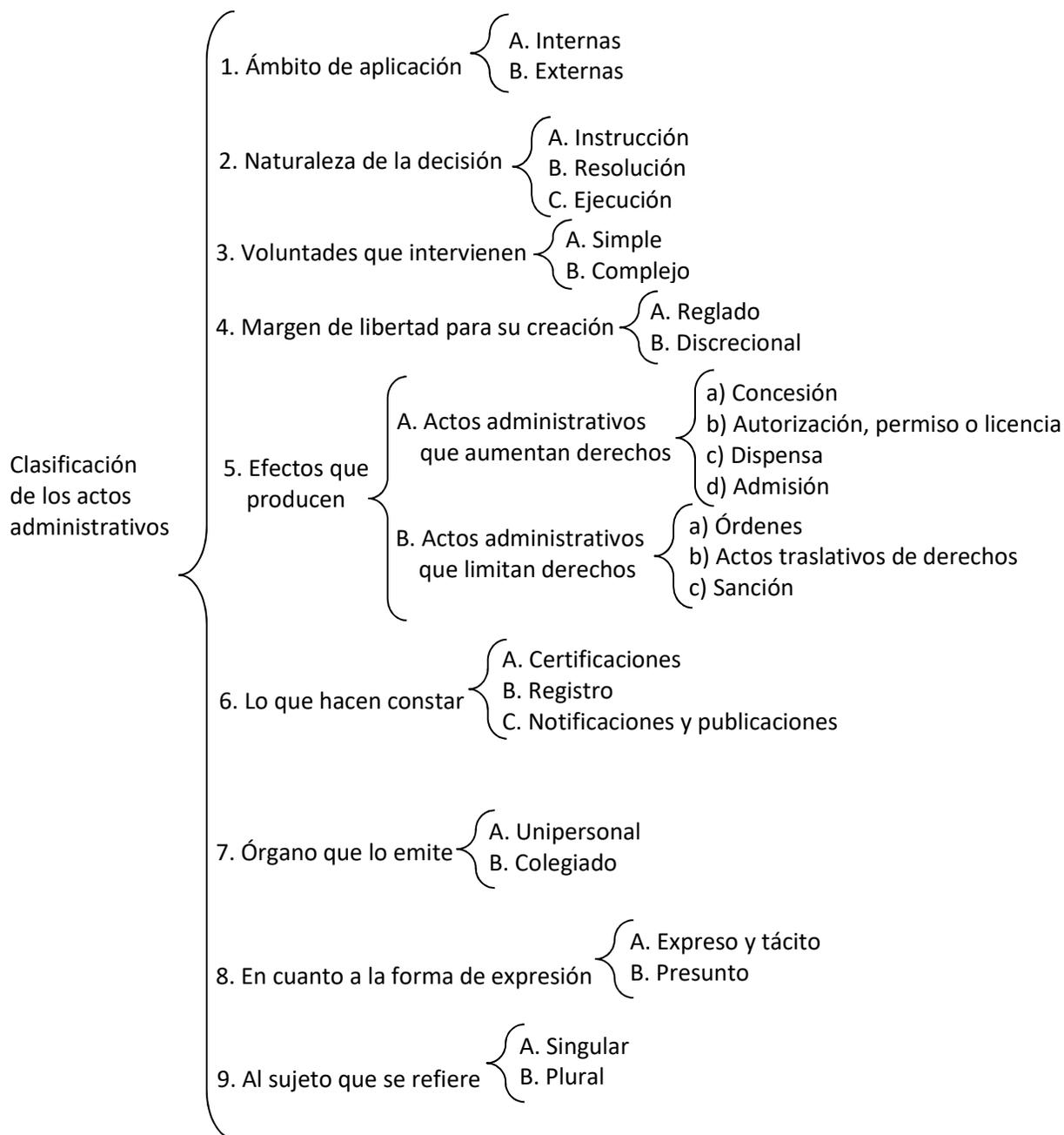
Delgadillo Gutiérrez dice que el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa.

---

<sup>63</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. Supra (44). p. 376.

## 4.2.2 CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los actos administrativos tienen características de muy diversa índole, por ello se han agrupado en razón de ciertos aspectos que les son comunes.



### **4.2.3 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

El acto administrativo está constituido por una serie de elementos que le dan forma y validez, los cuales son importantes en extremo, ya que las irregularidades que puedan presentarse en su formación, constituyen vicios que lo afectan. Éstos pueden agruparse en subjetivos, objetivos y formales.

El elemento subjetivo es la autoridad competente; el elemento objetivo es el contenido del acto de molestia, la expresión de los motivos del acto y el fin que persigue con su emisión; y como elementos de forma tenemos que el acto debe constar por escrito y haber seguido el procedimiento establecido por la ley. A fin de ahondar en el tema tenemos lo siguiente:

#### **SUBJETIVO.**

Este elemento está integrado por el órgano administrativo que emite el acto, que en ejercicio de la función administrativa establece situaciones jurídicas en ejercicio de la función administrativa.

Para que el acto sea válido, el sujeto que ejerce la función administrativa debe tener competencia y voluntad. En otras palabras el órgano administrativo debe contar con las facultades que el ordenamiento jurídico le confiera, la cual puede ser en razón de materia, grado, territorio, tiempo y cuantía; y con la voluntad, considerada como la actitud consciente y deseada que se produce en el órgano administrativo, atendiendo a los elementos de juicio que se le aportaron o que recabó en ejercicio de su función, en la cual no predominará la autonomía, ya que su finalidad es el interés público, por lo que la voluntad del titular del órgano que emite la resolución debe estar exenta de vicios para poder expresar la voluntad de la administración.

## OBJETIVOS.

Los elementos objetivos del acto administrativo son el objeto, el motivo y el fin.

Objeto es la materia o contenido del acto, aquello sobre lo que incide la declaración administrativa, por lo tanto está constituido por derechos y obligaciones que el mismo establece y puede ser una cosa, actividad o estatus, etcétera. Cabe mencionar que el objeto debe ser lícito, posible y determinado o determinable.

El motivo, también llamado presupuesto de hecho y causa, está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto, son los antecedentes que preceden y provocan el acto.

El fin es el propósito que se persigue con la emisión del acto, que en materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público y su contenido se deriva de la voluntad del legislador expresada en la ley.

## FORMAL.

Éste se integra por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados.

En caso de que no se observe el procedimiento procede la nulidad.

La instrumentación o exteriorización del acto administrativo debe ser de manera expresa y por escrito, aunque existen algunas excepciones que dan lugar a la declaración de actos administrativos por medios verbales, signos o señales, tácitos y presuntos.

El acto administrativo por escrito debe cumplir con determinados requisitos formales que la ley establece, tales como constar por escrito; señalar la autoridad que lo

emite; estar debidamente fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate; y ostentar la firma del funcionario y el nombre de las personas a las que vaya dirigido (cuando se ignore el nombre de la persona a la que se dirige, se señalarán los datos que permitan su identificación).

El artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento administrativo determina los elementos y requisitos del Acto Administrativo, estableciendo a la letra lo siguiente:

*“Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:*

*I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;*

*II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;*

*III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*

*IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;*

*V. Estar fundado y motivado;*

*VI.- (Se deroga)*

*VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;*

*VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*

*IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*

*X. Mencionar el órgano del cual emana;*

*XI.- (Se deroga)*

*XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;*

*XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;*

*XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*

*XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y*

*XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”*

Los medios de publicidad del acto administrativo consisten en las formas reguladas por el ordenamiento jurídico a través de las cuales se hace del conocimiento de los gobernados la existencia de dichos actos, a fin de que puedan surtir sus efectos. Cabe mencionar que la falta de publicidad del acto no afecta su validez sin su eficacia.

La publicación y la notificación son especies de publicidad. En la primera el acto debe hacerse del conocimiento de los administrados mediante su inserción en el Diario Oficial de la Federación; la segunda es una forma de dar a conocer el acto de una manera concreta y no general, ésta puede ser personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, por correo ordinario o por telegrama, por estrados y, en su caso, por edictos.

#### **4.2.4 PERFECCIONAMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

El acto administrativo perfecto tiene todos sus elementos integrantes y ha cumplido con el procedimiento de formación establecido para su existencia. Además debe reunir los requisitos necesarios para su validez y eficacia.

Es válido el acto elaborado de acuerdo con el ordenamiento jurídico en vigor y es eficaz cuando siendo válido puede ser cumplido. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo se refiere a la eficacia en sus artículos 8, 9 y 10.

#### **4.2.5 EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

El acto administrativo manifestado con plena validez y eficacia, en virtud de haber seguido el procedimiento legal para su formación y tener todos sus elementos, tiene una vida determinada que puede concluir por diversas razones. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo determina las formas de extinción del acto en su artículo 11, el cual a la letra dice:

*“Artículo 11.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:*

*I. Cumplimiento de su finalidad;*

*II. Expiración del plazo;*

*III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;*

*IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;*

*V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y*

*VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.<sup>64</sup>*

---

<sup>64</sup> ESTADOS UNIDO MEXICANOS. Op. Cit. Supra (55). Artículo 11.

## **CAPÍTULO V. CONCESIÓN Y ASIGNACIÓN EN MATERIA DE AGUAS NACIONALES.**

Como ya fue expuesto en capítulos anteriores, *“el derecho que ejerce el Estado mexicano sobre los recursos naturales y las aguas es inalienable e imprescriptible; pero también debemos aclarar que dichas características no significan imposibilidad de uso, aprovechamiento o explotación.*

*La inalienabilidad únicamente implica que los bienes de referencia no pueden ser enajenados, pero sí podrán ser objeto de otro tipo de actos jurídicos;”*<sup>65</sup>

Urbano Farías opina al respecto que *“El dominio que se otorga a los particulares respecto de las aguas nacionales es sui generis debido a la naturaleza inaprehensible de éstas: las aguas son cambiantes, están en constante devenir y son fugitivas, por ello más que un derecho de propiedad, se trata de un derecho a su explotación, uso o aprovechamiento.* <sup>66</sup>

En nuestro país tenemos como claro ejemplo de lo mencionado con anterioridad, el uso o aprovechamiento de aguas nacionales, el cual de acuerdo a nuestra Constitución Política y a la Ley de Aguas Nacionales vigente, podrá realizarse de la siguiente manera:

1.- En forma libre, de aguas nacionales superficiales, cuando el uso y aprovechamiento se efectúe por medios manuales para fines domésticos y de abrevadero, siempre y cuando no se desvíen las aguas de su cauce, ni se produzca una alteración en su calidad o una disminución significativa en su caudal.

---

<sup>65</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO Y OTRO. Op. Cit. Supra (59). p. 119.

<sup>66</sup> FARIAS, URBANO. Op. Cit. Supra (26). p. 42.

También es libre el uso de aguas nacionales, y no se requerirá concesión, cuando se trate de la extracción de aguas marinas, tanto interiores como del mar territorial, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Minera y demás disposiciones legales.

Así mismo, las aguas nacionales del subsuelo podrán ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, excepto cuando su extracción y utilización, establezca zonas de veda o declare su reserva.

2.- Por concesión administrativa, la cual se otorgará a particulares, personas físicas o morales, debiendo acreditar éstas últimas su existencia legal, así como la personalidad jurídica del promovente.

3.- Por Asignación a las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o municipal, la cual será otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la comisión Nacional del agua.

## **5.1 CONCESIÓN Y ASIGNACIÓN DE AGUAS NACIONALES.**

Como ya se determinó en capítulos anteriores del presente trabajo de investigación, el agua es un bien que forma parte del patrimonio del estado, por lo que su explotación, uso o aprovechamiento solo se puede llevar a cabo a través de concesiones o asignaciones otorgadas por el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 20 de la Ley de Aguas Nacionales vigente, el cual en sus párrafos primero, tercero y cuarto, a la letra establecen:

***ARTÍCULO 20.*** *De conformidad con el carácter público del recurso hídrico, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas*

**nacionales se realizará mediante concesión o asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o directamente por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que dispone la presente Ley y sus reglamentos. Las concesiones y asignaciones se otorgarán después de considerar a las partes involucradas, y el costo económico y ambiental de las obras proyectadas.**

...

**La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley, sus reglamentos, el título y las prórrogas que al efecto se emitan.**

**La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, o el Distrito Federal y sus organismos descentralizados se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley y sus reglamentos. Cuando se trate de la prestación de los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, incluidos los procesos que estos servicios conllevan, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se realizará mediante asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión"**

*por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le compete, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal, en correspondencia con la Fracción VIII del Artículo 3 de la presente Ley. Los derechos amparados en las asignaciones no podrán ser objeto de transmisión.*

***La asignación de agua a que se refiere el párrafo anterior se regirá por las mismas disposiciones que se aplican a las concesiones, salvo en la transmisión de derechos, y el asignatario se considerará concesionario para efectos de la presente Ley.***

*Las concesiones y asignaciones crearán derechos y obligaciones a favor de los beneficiarios en los términos de la presente Ley.*

...<sup>67</sup>

En el capítulo III del presente trabajo se realizó un análisis de la concesión, es importante señalar que “paralelamente al régimen de la concesión existe la figura de la asignación. El Estado puede concesionar a los particulares bienes o servicios, y es evidente que él también puede explotar directamente los bienes o servicios que estén dentro de sus atribuciones, es aquí que surge la figura de la asignación.

María Becerra González dice que la asignación es “*el acto administrativo por el cual se incorpora al patrimonio de las entidades, los derechos para explotar sustancias en zonas determinadas*”<sup>68</sup>

*“En lo que se refiere a recursos hidrológicos, se puede presentar la asignación, ésta se da al otorgar a un organismo paraestatal la potestad de utilizar aguas de*

---

<sup>67</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 20, párrafos primero, tercero, cuarto y quinto.

<sup>68</sup> MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. DERECHO ADMINISTRATIVO 1ER. Y 2O. CURSOS. 6ª ed. Ed. Oxford. México. 2011. P. 292.

*propiedad federal, lo que incluye los trabajos de localización, captación, almacenamiento y distribución.*<sup>69</sup>

### **5.1.1 CONCEPTOS DE CONCESIÓN Y ASIGNACIÓN DE AGUAS NACIONALES.**

La Ley de Aguas Nacionales en su artículo número 3 determina lo que se entiende por asignación (inciso VIII) y concesión (inciso XIII), el cual se cita a continuación:

**ARTÍCULO 3.** *Para los efectos de esta Ley se entenderá por:*

...

**VIII.** *"Asignación": Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de "la Comisión" o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal, destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico;*

...

**XIII.** *"Concesión": Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de "la Comisión" o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, a las personas físicas o morales de carácter público y privado, excepto los títulos de asignación;*

---

<sup>69</sup> IDEM.

Después de observar lo determinado en los artículos 27 Constitucional, 3 fracciones VIII y XIII, y 20 de la Ley de Aguas Nacionales, citados con antelación se puede llegar a un concepto de concesión y asignación, los que en el presente trabajo serían los siguientes:

**Concesión de Aguas Nacionales:** Es la autorización para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, que otorga el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, a las personas físicas o morales de carácter público y privado.

**Asignación de Aguas Nacionales:** Es la autorización para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, que otorga el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, a los estados, municipios y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), para el abastecimiento de agua potable de zonas urbanas; así como la que se otorga a la Comisión Federal de Electricidad en la generación de energía eléctrica para destinarla al servicio público.

En cuanto a las asignaciones es importante señalar que mediante ésta se dota de aguas a los estados y municipios para el abastecimiento de agua potable de zonas urbanas. De igual manera se hará para la Comisión Federal de Electricidad en la generación de energía eléctrica para destinarla al servicio público. Estos casos no son los únicos para los cuales se asignarán aguas nacionales, ya que las entidades públicas de referencia también podrán usar, explotar y aprovechar estas aguas a través de otras formas.

---

<sup>70</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 3, primer párrafo, fracciones VIII Y XIII.

## 5.1.2 PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DE LA CONCESIÓN Y DE LA ASIGNACIÓN DE AGUAS NACIONALES.

Al respecto, el párrafo primero del artículo 16 de la Ley de Aguas Nacionales determina:

***ARTÍCULO 16.** La presente Ley establece las reglas y condiciones para el otorgamiento de las concesiones para explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, en cumplimiento a lo dispuesto en el Párrafo Sexto del Artículo 27 Constitucional.<sup>71</sup>*

Es importante mencionar que no obstante lo anterior, es evidente que para llevar a cabo este procedimiento, en ocasiones se recurre a la supletoriedad.

En el Registro Federal de Trámites y Servicios de la Comisión Federal de la Reforma Regulatoria (COFEMER por sus siglas) se encuentran inscritos los formatos de los trámites que se pueden presentar ante la Comisión Nacional del Agua, ya que las Dependencias y Organismos Descentralizados no pueden aplicar trámites adicionales a los inscritos en este registro ni aplicarlos en forma distinta a lo que se establezca en el mismo.

El otorgamiento de las concesiones o asignaciones de aguas nacionales procederá a petición de parte o de oficio, en el primer caso será necesario que el interesado presente su petición ante la Comisión Nacional del Agua, pudiendo utilizar los formatos aprobados por dicha Comisión, los cuales se encuentran registrados en la Comisión Federal de la Mejora Regulatoria. De acuerdo al artículo 41 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, será de oficio cuando la Comisión Nacional del Agua considere necesario, en los casos que exista explotación, uso o

---

<sup>71</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 16.

aprovechamiento de aguas nacionales, debiendo notificarlo al concesionario, para los efectos correspondientes.

***ARTICULO 41.- "La Comisión", en los casos que exista una explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, cuando lo considere necesario e independientemente de si existe solicitud, tramitará y otorgará de oficio el título de concesión o asignación respectivo y lo notificará al concesionario o asignatario, para los efectos correspondientes.<sup>72</sup>***

La petición que para el caso en particular se formule, deberá acompañarse de los requisitos establecidos en la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, así como en diferentes leyes supletorias.

El procedimiento para la obtención de la asignación es el mismo que el que se sigue para la concesión debido a que son figuras equiparables, tal como se determina en el párrafo quinto del artículo 20 de la Ley de Aguas Nacionales, el cual a la letra establece:

“...

**La asignación se registrará por las mismas disposiciones aplicables a las concesiones, y el asignatario se considerará concesionario para efectos de la Ley de Aguas Nacionales.**

...”<sup>73</sup>

Esto se hace notorio en la Ley de Aguas Nacionales y en su Reglamento, pues a lo largo de estos documentos, se hace mención tanto de la concesión y la asignación.

---

<sup>72</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (28). Artículo 41.

<sup>73</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 20, párrafo cuarto.

### **5.1.2.1 REQUISITOS.**

El artículo 21 de la Ley de Aguas Nacionales establece los datos que deberá contener la solicitud que se presentará con el objeto de obtener la concesión o asignación de aguas nacionales, el cual determina lo siguiente.

**ARTÍCULO 21.** *La solicitud de concesión o asignación deberá contener al menos:*

*I. Nombre y domicilio del solicitante;*

*II. La cuenca hidrológica, acuífero en su caso, región hidrológica, municipio y localidad a que se refiere la solicitud;*

*III. El punto de extracción de las aguas nacionales que se soliciten;*

*IV. El volumen de extracción y consumo requeridos;*

*V. El uso inicial que se le dará al agua, sin perjuicio de lo dispuesto en el Párrafo Quinto del Artículo 25 de la presente Ley; cuando dicho volumen se pretenda destinar a diferentes usos, se efectuará el desglose correspondiente para cada uno de ellos;*

*VI. El punto de descarga de las aguas residuales con las condiciones de cantidad y calidad;*

*VII. El proyecto de las obras a realizar o las características de las obras existentes para su extracción y aprovechamiento, así como las respectivas para su descarga, incluyendo tratamiento de las aguas residuales y los procesos y medidas para el reúso del agua, en su caso,*

*y restauración del recurso hídrico; en adición deberá presentarse el costo económico y ambiental de las obras proyectadas, esto último conforme a lo dispuesto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y*

**VIII. La duración de la concesión o asignación que se solicita.**

*Conjuntamente con la solicitud de concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se solicitará el permiso de descarga de aguas residuales y el permiso para la realización de las obras que se requieran para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas y el tratamiento y descarga de las aguas residuales respectivas. La solicitud especificará la aceptación plena del beneficiario sobre su obligación de pagar regularmente y en su totalidad las contribuciones fiscales que se deriven de la expedición del título respectivo y que pudieren derivarse de la extracción, consumo y descarga de las aguas concesionadas o asignadas, así como los servicios ambientales que correspondan. El beneficiario conocerá y deberá aceptar en forma expresa las consecuencias fiscales y de vigencia del título respectivo que se expida en su caso, derivadas del incumplimiento de las obligaciones de pago referidas.*

*Tratándose de solicitudes de concesión para el uso agrícola a que se refiere el Capítulo II, del Título Sexto, de esta Ley, no se requerirá solicitar conjuntamente con la concesión el permiso de descarga de aguas residuales, siempre que en la solicitud se asuma la obligación de sujetarse a las Normas Oficiales Mexicanas o a las condiciones particulares de descarga que correspondan, y a lo dispuesto en el Artículo 96 de esta Ley.<sup>74</sup>*

---

<sup>74</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 21 .

Respecto a dichos datos, podemos decir que éstos se señalan en el formato aprobado por la Comisión Nacional del Agua y registrado en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, por lo que basta con que el peticionario se allegue del mismo y lo llene de acuerdo a la información que posee; además deberá adjuntar a su solicitud los documentos que al efecto señalan el artículo 21 BIS de la Ley de Aguas Nacionales y el artículo 31 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, que a la letra establecen:

***ARTÍCULO 21 BIS.*** *El promovente deberá adjuntar a la solicitud a que se refiere el Artículo anterior, al menos los documentos siguientes:*

*I. Los que acrediten la propiedad o posesión del inmueble en el que se localizará la extracción de aguas, así como los relativos a la propiedad o posesión de las superficies a beneficiar;*

*II. El documento que acredite la constitución de las servidumbres que se requieran;*

*III. La manifestación de impacto ambiental, cuando así se requiera conforme a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente;*

*IV. El proyecto de las obras a realizar o las características de las obras existentes para la extracción, aprovechamiento y descarga de las aguas motivo de la solicitud;*

*V. La memoria técnica con los planos correspondientes que contengan la descripción y características de las obras a realizar, para efectuar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas a las cuales se refiere la solicitud, así como la disposición y tratamiento de las aguas residuales*

*resultantes y las demás medidas para prevenir la contaminación de los cuerpos receptores, a efecto de cumplir con lo dispuesto en la Ley;*

*VI. La documentación técnica que soporte la solicitud en términos del volumen de consumo requerido, el uso inicial que se le dará al agua y las condiciones de cantidad y calidad de la descarga de aguas residuales respectivas, y*

*VII. Un croquis que indique la ubicación del predio, con los puntos de referencia que permitan su localización y la del sitio donde se realizará la extracción de las aguas nacionales; así como los puntos donde efectuará la descarga.*

*Los estudios y proyectos a que se refiere este Artículo, se sujetarán a las normas y especificaciones técnicas que en su caso emita "la Comisión".<sup>75</sup>*

**ARTICULO 31.-** *Las solicitudes de concesión o asignación deberán contener los datos mencionados en el artículo 21 de la "Ley"; deberán presentarse por escrito, pudiendo utilizar los formatos aprobados por "La Comisión" a que se refiere el artículo 7o., del presente "Reglamento", y deberán ir acompañadas por los siguientes documentos:*

- I. Los que acrediten la personalidad con que se ostenta el solicitante, en su caso;*
- II. La copia del acta constitutiva cuando se trate de persona moral;*
- III. El que acredite la propiedad o posesión del terreno en donde se localice el aprovechamiento de aguas del subsuelo, así como, en su caso, la solicitud de las servidumbres que se requieran;*

---

<sup>75</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 21 BIS.

**IV.** *El croquis de localización del aprovechamiento, incluidos los puntos de descarga y, en su caso, los planos de los terrenos que van a ocuparse con las distintas obras e instalaciones;*

**V.** *La memoria técnica con los planos correspondientes que contengan la descripción y características de las obras realizadas o por realizar para efectuar el aprovechamiento, así como las necesarias para la disposición y tratamiento de las aguas residuales y las demás medidas para prevenir la contaminación de los cuerpos receptores, a efecto de cumplir con lo dispuesto en la "Ley";*

**VI.** *La documentación técnica que soporte la solicitud en términos del volumen de consumo requerido, el uso inicial que se le dará al agua y las condiciones de cantidad y calidad de la descarga de aguas residuales respectivas, y*

**VII.** *Los que, en su caso, amparen legalmente el aprovechamiento que con anterioridad venían efectuando.<sup>76</sup>*

Una vez ingresado el trámite, la Autoridad receptora deberá analizar la petición formulada y valorar la documental aportada para determinar si éste se encuentra debidamente integrado, de acuerdo a la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, a fin de proceder a emitir la respuesta correspondiente, o en su caso, para actuar conforme al artículo 35 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales y requerir documentación complementaria, cuando la presentada tenga deficiencias o se requiera más información.

**ARTICULO 35.-** *Cuando la solicitud de concesión o asignación o los documentos presentados tengan deficiencias, o cuando se requiera mayor información, "La Comisión" lo hará saber al interesado a fin de que, dentro de treinta días hábiles improrrogables, subsane las deficiencias o proporcione la información adicional; en caso de no*

---

<sup>76</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (28). Artículo 31.

*hacerlo dentro del plazo señalado, se tendrá por no presentada la solicitud.*

*Presentada la solicitud, si "La Comisión", dentro de los veinte días hábiles siguientes, no requiere a los interesados para que subsanen las deficiencias que existieren, se considerará integrado el expediente, en los términos del artículo 22 de la "Ley".<sup>77</sup>*

### **5.1.2.2 RESPUESTA DE LA AUTORIDAD.**

El artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a las Autoridades a emitir una respuesta a las peticiones que le fuesen formuladas, y por su parte el primer párrafo del artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales establece que el plazo para que la Autoridad del Agua responda las peticiones que se le presenten, es de 60 días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación, cuando el trámite esté debidamente integrado. Mientras que el artículo 38 de Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, al respecto determina que la resolución que recaiga a las peticiones deberá estar debidamente fundada y motivada, así mismo señala qué se deberá tener en cuenta al momento de resolver.

#### ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

***ARTÍCULO 8º.*** *Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.*

---

<sup>77</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (28). Artículo 35.

*A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.<sup>78</sup>*

### **Ley de Aguas Nacionales**

**ARTÍCULO 22.** *"La Autoridad del Agua" deberá contestar las solicitudes dentro de un plazo que no excederá de sesenta días hábiles desde su fecha de presentación y estando debidamente integrado el expediente.*

...<sup>79</sup>

### **Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales**

**ARTICULO 38.-** *Una vez que esté integrado debidamente el expediente, "La Comisión" conforme a la "Ley" otorgará o denegará la concesión o asignación debiendo fundar y motivar su resolución, para lo cual deberá considerar el programa nacional hidráulico, en su caso el programa de la cuenca respectiva, los derechos existentes de explotación, uso o aprovechamiento de agua, la información del "Registro" y las vedas o reservas establecidas.*

*En el caso de que exista simultaneidad de solicitudes para una misma concesión o asignación de agua, en los términos de la fracción II, del artículo 22 de la "Ley", se decidirá por aquella petición que mejor se ajuste a los objetivos de la programación hidráulica, que proyecte la más racional utilización del agua, una mejor protección de su entorno y, en su caso, la que permita mayor beneficio social y económico.<sup>80</sup>*

---

<sup>78</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (3). Artículo 8°.

<sup>79</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 22, párrafo primero.

<sup>80</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (28). Artículo 38.

### **5.1.2.3 TÍTULO DE CONCESIÓN O ASIGNACIÓN.**

Una vez que la Autoridad del Agua aprueba el otorgamiento de la concesión o asignación de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, elabora el título respectivo, el cual debe contener los datos necesarios para identificar el objeto de la concesión, los cuales deben coincidir con los autorizados en el oficio emitido en respuesta a la petición inicial. El título de concesión es el documento donde consta la decisión del poder ejecutivo, así como la aceptación del particular, es un aviso al interesado acerca de los derechos y las obligaciones que implica el acto administrativo. Según el artículo 23 de la Ley de Aguas Nacionales, los títulos de concesión o asignación, deberán expresar por lo menos:

- a) Nombre y domicilio del titular
- b) Cuenca Hidrológica
- c) Acuífero en su caso
- d) Región hidrológica
- e) Municipio y localidad a que se refiere;
- f) Punto de extracción de las aguas nacionales
- g) Volumen de extracción y consumo autorizados;
- h) El uso o usos,
- i) Caudales y volúmenes correspondientes;

- j) Punto de descarga de las aguas residuales con las condiciones de cantidad y calidad;
- k) Duración de la concesión o asignación
- l) Y como anexo el proyecto aprobado de las obras a realizar o las características de las obras existentes para la extracción de las aguas y para su explotación, uso o aprovechamiento, así como las respectivas para su descarga, incluyendo tratamiento de las aguas residuales y los procesos y medidas para el reúso del agua, en su caso, y restauración del recurso hídrico.

#### **5.1.2.4 INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE DERECHOS DE AGUAS.**

El artículo tercero de la Ley de Aguas Nacionales señala en su fracción XLIV que el Registro Público de Derechos de Agua (REPDA, por sus siglas), es el Registro que proporciona información y seguridad jurídica a los usuarios de aguas nacionales y bienes inherentes a través de la inscripción de los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga, así como las modificaciones que se efectúen en las características de los mismos.

Cuando la respuesta de la Autoridad del Agua resulta positiva para las solicitudes de concesión o asignación de aguas nacionales, y sus bienes públicos inherentes, es necesario que los títulos que se deriven de los trámites, se inscriban en el Registro Público de Derechos de Agua, de acuerdo con lo determinado en la fracción I del artículo 30 de la Ley de Aguas Nacionales, lo anterior se lleva a cabo con la finalidad de que éstos surtan efectos ante terceros, se otorgue seguridad jurídica a los concesionarios y asignatarios, se emita la información estadística, y se permita la consulta pública. Además, esto también permite evitar o mitigar la sobreexplotación

de acuíferos, disminuir la contaminación por descargas de aguas residuales a cuerpos de jurisdicción federal, custodiar las zonas federales y controlar la extracción de materiales pétreos.

**ARTÍCULO 30.** *"La Comisión" en el ámbito nacional y los Organismos de Cuenca en el ámbito de las regiones hidrológico - administrativas, llevarán el **Registro Público de Derechos de Agua en el que se inscribirán:***

**I. Los títulos de concesión y asignación de aguas nacionales, y sus bienes públicos inherentes, así como los permisos de descargas de aguas residuales señalados en la presente Ley y sus reglamentos;**

...

**El Registro Público de Derechos de Agua por región hidrológico - administrativa, proporcionará el servicio de acceso a la información y difusión de la misma, acerca de los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga a que se refiere la presente Ley, así como a los actos jurídicos que, conforme a la misma y sus reglamentos, precisen de la fe pública para que surtan sus efectos ante terceros. La prestación de este servicio causará los derechos correspondientes que se especificarán por Autoridad competente en términos de Ley.**

*"La Comisión" dispondrá lo necesario para que opere el Registro Público de Derechos de Agua por región hidrológico - administrativa en los Organismos de Cuenca y con base en los registros de éstos, integrará el Registro Público de Derechos de Agua en el ámbito Nacional.*

**Los actos que efectúe "la Autoridad del Agua" se inscribirán de oficio; los relativos a la transmisión total o parcial de los títulos, así**

*como los cambios que se efectúen en sus características o titularidad, se inscribirán a petición de parte interesada, por orden de presentación y cuando se satisfagan los requisitos que establezcan los reglamentos de la presente Ley.<sup>81</sup>*

El artículo 31 de la Ley de Aguas Nacionales establece que las inscripciones en el Registro Público de Derechos de Agua, estarán sujetas a las disposiciones que establecen la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento; por lo que las constancias de inscripción serán elementos de prueba de la existencia de títulos de concesión, asignación, permisos o actos administrativos registrados, así como elementos de defensa de los derechos del título contra terceros.

***ARTÍCULO 31. Las constancias de la inscripción de los títulos en el Registro Público de Derechos de Agua constituyen medios de prueba de su existencia, titularidad y del estado que guardan. La inscripción será condición para que la transmisión de los títulos surta sus efectos legales ante terceros, "la Autoridad del Agua" y cualquier otra autoridad.***

...

*Toda persona podrá consultar el Registro Público de Derechos de Agua y solicitar a su costa certificaciones de las inscripciones y documentos que dieron lugar a las mismas, así como sobre la inexistencia de un registro o de una inscripción posterior en relación con una determinada.*

*El Registro Público de Derechos de Agua podrá modificar o rectificar una inscripción cuando sea solicitada por el afectado, se acredite la existencia de la omisión o del error y no se perjudiquen derechos de terceros o medie consentimiento de parte legítima en forma auténtica. Las reclamaciones por negativa, rectificación, modificación y cancelación*

---

<sup>81</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 30.

*de inscripciones que perjudiquen a terceros, así como las que se refieran a nulidad de éstas, se resolverán por "la Autoridad del Agua" en los términos de la presente Ley y sus reglamentos.*

*"La Autoridad del Agua" proveerá lo necesario para el respeto de los derechos inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua.*

*Las solicitudes de inscripción, constancias, certificaciones, consultas y otros servicios registrales podrán efectuarse por transmisión facsimilar o por correo electrónico, siempre que el interesado o su representante legal así lo soliciten. Para los efectos correspondientes los solicitantes guardarán constancia de transmisión y copia del documento transmitido, y se estarán a las disposiciones aplicables.*

*El Registro Público de Derechos de Agua se organizará y funcionará en los términos de los reglamentos de la presente Ley.<sup>82</sup>*

## **5.2 DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CONCESIONARIOS Y ASIGNATARIOS DE AGUAS NACIONALES.**

El otorgamiento de una concesión trae consigo derechos y obligaciones, a fin de saber cuáles son los derechos de los concesionarios de aguas nacionales, es necesario remitirse al artículo 28 de la Ley de Aguas Nacionales, mientras que para conocer los derechos de los asignatarios, debemos observar lo determinado en el artículo 29 BIS 1 de la Ley de Aguas Nacionales, los cuales a la letra establecen lo siguiente:

***ARTÍCULO 28.*** *Los concesionarios tendrán los siguientes derechos:*

---

<sup>82</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 31.

*I. Explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales y los bienes a que se refiere el Artículo 113 de la presente Ley, en los términos de la presente Ley y del título respectivo;*

*II. Realizar a su costa las obras o trabajos para ejercitar el derecho de explotación, uso o aprovechamiento del agua, en los términos de la presente Ley y demás disposiciones reglamentarias aplicables;*

*III. Obtener la constitución de las servidumbres legales en los terrenos indispensables para llevar a cabo el aprovechamiento de agua o su desalojo, tales como la de desagüe, de acueducto y las demás establecidas en la legislación respectiva o que se convengan;*

*IV. Cuando proceda en función de la reglamentación vigente, transmitir los derechos de los títulos que tengan, ajustándose a lo dispuesto por esta Ley;*

*V. Renunciar a las concesiones o asignaciones y a los derechos que de ellas se deriven;*

*VI. Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos;*

*VII. Solicitar, y en su caso, obtener prórroga de los títulos que les hubiesen sido expedidos, hasta por igual término de vigencia por el que se hubieran emitido y bajo las condiciones del título vigente, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 24 de la presente Ley, y*

*VIII. Las demás que le otorguen esta Ley y el reglamento regional respectivo derivado de dicha Ley.<sup>83</sup>*

---

<sup>83</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 28.

**ARTÍCULO 29 BIS 1.** *Los asignatarios tendrán los siguientes derechos:*

*I. Explotar, usar, reusar o aprovechar las aguas nacionales, en los términos de la presente Ley y del título respectivo;*

*II. Obtener la constitución de las servidumbres legales en los terrenos indispensables para llevar a cabo el aprovechamiento de agua o su desalojo, tales como las de desagüe, acueductos y las demás establecidas en la legislación respectiva o que se convengan;*

*III. Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos;*

*IV. Obtener prórroga de los títulos por igual término y condiciones, acorde con lo previsto en el Artículo 24 de esta Ley, y*

*V. Las demás que le otorguen esta Ley y disposiciones reglamentarias aplicables.*<sup>84</sup>

El artículo 29 de la ley de aguas nacionales contempla las obligaciones de los concesionarios de aguas nacionales, y determina que los asignatarios además de cumplir con las obligaciones estipuladas en éste, tendrán unas adicionales, las cuales se establecen en el artículo 29 BIS de la ley en mención, siendo éstas las siguientes:

**ARTÍCULO 29.** *Los concesionarios tendrán las siguientes obligaciones, en adición a las demás asentadas en el presente Título:*

*I. Ejecutar las obras y trabajos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas en los términos y condiciones que establece esta Ley y sus*

---

<sup>84</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 29 BIS 1.

*reglamentos, y comprobar su ejecución para prevenir efectos negativos a terceros o al desarrollo hídrico de las fuentes de abastecimiento o de la cuenca hidrológica; así como comprobar su ejecución dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la conclusión del plazo otorgado para su realización a través de la presentación del aviso correspondiente;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*XVII. Cumplir con las demás obligaciones establecidas en esta Ley y sus reglamentos, y demás normas aplicables y con las condiciones establecidas en los títulos de concesión o asignación.<sup>85</sup>*

**ARTÍCULO 29 BIS.** *Además de lo previsto en el Artículo anterior, los asignatarios tendrán las siguientes obligaciones:*

*I. Garantizar la calidad de agua conforme a los parámetros referidos en las Normas Oficiales Mexicanas;*

*II. Descargar las aguas residuales a los cuerpos receptores previo tratamiento, cumpliendo con las Normas Oficiales Mexicanas o las condiciones particulares de descarga, según sea el caso, y procurar su reúso, y*

*III. Asumir los costos económicos y ambientales de la contaminación que provocan sus descargas, así como asumir las responsabilidades por el daño ambiental causado.<sup>86</sup>*

---

<sup>85</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 29.

<sup>86</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 29 BIS.

### **5.3 FORMAS DE EXTINCIÓN DE CONCESIONES Y ASIGNACIONES DE AGUAS NACIONALES.**

En el capítulo III del presente trabajo de investigación se explicaron las diversas formas de extinción de las concesiones, tales como cumplimiento del plazo, la revocación administrativa o rescate, y caducidad, las cuales también aplican para la extinción de concesiones y asignaciones de aguas nacionales, pero a fin de entender un poco más acerca de esto, se transcribirá el artículo 29 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales, el cual determina en qué casos se actualiza la figura de la extinción para este tipo de concesiones.

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

*I. Vencimiento de la vigencia establecida en el título, excepto cuando se hubiere prorrogado en los términos de la presente Ley;*

*II. Renuncia del titular;*

*III. Cegamiento del aprovechamiento a petición del titular;*

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

*V. Nulidad declarada por "la Autoridad del Agua" en los siguientes casos:*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*IX. Resoluciones firmes judiciales o administrativas que así lo determinen.<sup>87</sup>*

## **5.4 DIFERENCIAS ENTRE CONCESIÓN Y ASIGNACIÓN.**

Es importante mencionar que la figura de la asignación sólo se da en materia de aguas nacionales y en la minera, como ya se mencionó anteriormente, la concesión y la asignación son figuras equiparables, incluso el párrafo quinto del artículo 20 de la Ley de Aguas Nacionales señala que la asignación de agua se regirá por las mismas disposiciones que se aplican a las concesiones, salvo en la transmisión de derechos, por lo que el asignatario se considera concesionario para efectos de dicha Ley.

Entonces, ¿cuál es la diferencia entre concesión y asignación?, ¿cómo podemos diferenciar una de otra?

Luego de realizar un análisis al respecto, tanto en la Ley de Aguas Nacionales como en su Reglamento, se pueden observar las siguientes diferencias:

A) En primer lugar, debemos tener en cuenta al concesionario, uno de los elementos subjetivos de la concesión, en el caso de la asignación se le denomina asignatario, sin embargo, aquí la diferencia no radica en la denominación, sino el tipo de persona a la que se le autoriza; tratándose de las concesiones, éstas se otorgan a personas físicas o morales de carácter público y privado; en cambio la asignación solo se autorizan a los estados, municipios y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), en

---

<sup>87</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 29 BIS 3.

otras palabras ésta figura se da cuando el Estado explota directamente las aguas nacionales, mediante la autorización respectiva.

B) Otros aspecto importante a tener en cuenta, y uno de los que hace la diferencia, es el uso autorizado; tratándose de concesiones es posible autorizar varios usos, tales como el agrícola, doméstico, industrial, servicios, etc., en cambio en la asignación los usos autorizados solo son dos, público urbano (este tipo de uso es para abastecer de agua potable a centros de población y asentamientos humanos) y en generación de energía.

C) Las concesiones pueden ser objeto de transmisión de derechos, en el caso de las asignaciones esto no es factible ya que la ley de la materia lo prohíbe.

D) Los asignatarios tienen más obligaciones que los concesionarios, debido a que el uso que se le da al volumen otorgado siempre genera descargas de aguas residuales, lo cual los obliga a sanear las aguas que se generen con motivo de la explotación, uso o aprovechamiento autorizados.

## CAPÍTULO VI.

# LA TRANSMISIÓN DE DERECHOS DE TÍTULOS DE CONCESIÓN DE AGUAS NACIONALES

La palabra *transmisión*, es un término que *procede del latín transmissio, éste vocablo resulta equivalente a cesión, traspaso, transferencia,*<sup>88</sup> la cual produce efectos jurídicos.

*“Cesión: es el acto entre vivos por medio del cual una persona (cedente) transmite a otra (cesionario) a título gratuito u oneroso, la titularidad jurídica que ostenta sobre bienes, derechos, acciones o créditos.”*<sup>89</sup>

*La transmisión de un derecho implica la cesión directa de la titularidad del derecho a favor de tercera persona, hasta entonces ajena a la relación jurídica que permanece idéntica; una vez que dicha transmisión surta efectos, el cesionario tendrá la titularidad del derecho, de manera tal que en lo sucesivo pueda ejercerlo en nombre propio.”*<sup>90</sup>

## 6.1 CONCEPTO DE TRANSMISIÓN DE DERECHOS DE CONCESIÓN DE AGUAS NACIONALES.

La transmisión de derechos de concesión de aguas nacionales es un procedimiento administrativo instituido por la Ley de Aguas Nacionales, a través del cual se cede la titularidad de los derechos para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas

---

<sup>88</sup> DICCIONARIO DE ESPAÑOL. (2010) Recuperado de <http://www.definiciones-de.com/Definicion/de/transmision.php>

<sup>89</sup> PACHECO CLEMENTE, RÁUL. (2012). LA CESIÓN DE DERECHOS. Recuperado de [https://www.uaeh.edu.mx/docencia/P\\_Presentacion/es/zimapan/derecho/derecho\\_civil\\_IV/Derecho%20civil%20IV\\_5.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/docencia/P_Presentacion/es/zimapan/derecho/derecho_civil_IV/Derecho%20civil%20IV_5.pdf)

<sup>90</sup> CESIÓN DE DERECHOS. (2010). Recuperado de [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNDCyNjtbLUouLM\\_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAlbYwQjUAAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNDCyNjtbLUouLM_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAlbYwQjUAAAA=WKE)

nacionales. Los lineamientos y requisitos para su obtención se establecen en la Ley en mención y su Reglamento.

Es importante señalar que debido a las zonas de veda levantadas en casi todo el territorio nacional, a través de decretos presidenciales, existe imposibilidad jurídica para autorizar concesiones de aguas adicionales a las otorgadas de manera previa a la veda, las cuales subsisten y pueden ser motivo de transmisión de derechos; esto hace que la transmisión de derechos sea un procedimiento muy socorrido en la actualidad, ya que en gran parte del territorio nacional, solo de este modo se puede obtener la titularidad de una concesión de aguas nacionales.

## **6.2 ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA TRANSMISIÓN DE DERECHOS DE CONCESIÓN DE AGUAS NACIONALES.**

Como ya quedo establecido la transmisión de derechos de concesión de aguas nacionales, es un acto jurídico de derecho público, unilateral y discrecional del estado, emitido por la administración pública federal, consiste en autorizar a un tercero hasta entonces ajeno a la relación jurídica, la titularidad de los derechos de uso, aprovechamiento o explotación del agua, que es un bien del dominio del estado.

Los elementos subjetivos de la transmisión de derechos de aguas nacionales son: el concedente, el cedente y el cesionario.

a) Concedente, es la Autoridad u Órgano de la Administración Pública Federal que autoriza la transmisión de derechos de títulos de concesión de aguas nacionales, en nuestro país quien se encarga de ello actualmente, es la Comisión Nacional del Agua.

b) Cedente, es la persona jurídica, ya sea física o colectiva, pública o privada, titular de la concesión de aguas nacionales que será materia de transmisión de derechos.

c) Cesionario, es la persona jurídica, ya sea física o colectiva, pública o privada, que adquiere, ya sea de manera parcial o total, los derechos de la concesión de aguas nacionales que será materia de transmisión de derechos.

### **6.3 TIPOS DE TRANSMISIÓN DE DERECHOS DE CONCESIÓN DE AGUAS NACIONALES.**

El artículo 33 de la Ley de Aguas Nacionales determina que en lo referente a la temporalidad, las transmisiones solo pueden ser definitivas; sin embargo, en lo que respecta a la cuantía, determina que las transmisiones pueden ser totales o parciales. Aunado a lo anterior debemos tener en cuenta la forma de adquisición, a fin de realizar una clasificación de las transmisiones, éstas formas de obtención son por vía sucesoria o adjudicación judicial, y mediante contrato que formalice la cesión de los derechos.

Derivado de lo anterior, el formato aprobado por la Comisión Nacional del Agua y registrado en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, señala que existen tres modalidades a solicitar y dos tipos de transmisión de derechos de aguas:

Las modalidades son:

a) General.

b) Por vía sucesoria o adjudicación judicial.

c) En caso de cambio de titular, cuando no se modifiquen las características del título.

Los tipos de transmisión son:

a) Total.

b) Parcial.

### **6.3.1 TRANSMISIÓN DE DERECHOS DE CONCESIÓN DE AGUAS NACIONALES POR VÍA SUCESORIA O ADJUDICACIÓN JUDICIAL.**

Como su nombre lo dice, para que ésta pueda ser autorizada por la Comisión Nacional del Agua, debe mediar un documento que autorice al solicitante como causahabiente del derecho, ya sea una escritura pública o una resolución judicial mediante el cual se le adjudique el derecho de explotación, uso o aprovechamiento de aguas, que anteriormente le correspondía al de *cujus*.

El artículo 71 del Reglamento la Ley de Aguas Nacionales, establece los requisitos para la transmisión de derechos basada en esta modalidad, los cuales se citan a continuación

*“ARTICULO 71.- Los derechos y obligaciones emanados de un título de concesión o asignación podrán ser transferidos por vía sucesoria o por adjudicación judicial.*

*Para tales efectos los interesados deberán:*

*I. Presentar solicitud en la que se indique la causa de la misma;*

*II. Acompañar los documentos que acrediten la personalidad de quien ejerza los derechos correspondientes;*

*III. Presentar la documentación que acredite al solicitante como causahabiente de los derechos, y*

*IV. Presentar documentos que acrediten el pago de las contribuciones y aprovechamientos fiscales en materia de aguas nacionales, por el último ejercicio fiscal.*

*En la solicitud se deberán asumir expresamente frente a "La Comisión" los compromisos a que se refiere la fracción IV, del artículo 69 de este "Reglamento".*

*Cumplidos los requisitos anteriores, "La Comisión" autorizará, en su caso, la transferencia en un plazo de sesenta días hábiles.*

*De no resolver "La Comisión" en dicho plazo, se entenderá autorizada la transmisión.<sup>91</sup>*

Cabe mencionar que en esta modalidad, la transmisión puede ser total o parcial, pues en algunos casos el de cujus es titular de la totalidad del volumen concesionado y en otros existe cotitularidad, por lo tanto solo le correspondía una parte del volumen autorizado, en cuyo caso, solo la parte alícuota del de cujus es motivo de transmisión.

---

<sup>91</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (28). Artículo 71.

### **6.3.2 TRANSMISIÓN DE DERECHOS POR CAMBIO DE TITULAR, CUANDO NO SE MODIFIQUEN LAS CARACTERÍSTICAS DEL TÍTULO.**

Es la autorización que la CONAGUA otorga a las personas para transmitir los derechos derivados de las concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de Aguas Nacionales superficiales dentro de una misma cuenca, o de aguas del subsuelo dentro de un mismo acuífero, cuando estén vigentes e inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua, cuando únicamente se requiera cambio en el titular de la concesión sin que se modifiquen las características del título.

Esta modalidad solo se podrá solicitar por el volumen total concesionado, siempre y cuando no se solicite modificar alguna de las características del aprovechamiento, es decir, no se puede solicitar ni ninguna modificación a la obra de la que se extrae el agua, tales como reposición, relocalización, profundización, etc.

Al respecto la fracción I del artículo 33 de la Ley de Aguas Nacionales determina que tratándose de transmisión por simple cambio de titular, bastará con un escrito presentado ante la Comisión Nacional del Agua, quien deberá autorizar o negar la petición.

*“ARTÍCULO 33.- Los títulos de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, legalmente vigentes y asentados en el Registro Público de Derechos de Agua, así como los Permisos de Descarga, podrán transmitirse en forma definitiva total o parcial, con base en las disposiciones del presente Capítulo y aquellas adicionales que prevea la Ley y sus reglamentos.*

*Los títulos de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, para su transmisión se sujetarán a lo siguiente:*

*I. En el caso de cambio de titular, cuando no se modifiquen las características del título de concesión, procederá la transmisión mediante una solicitud por escrito presentada ante "la Autoridad del Agua", quien emitirá el acuerdo correspondiente de aceptación o no, así como la inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua;*

*...<sup>92</sup>*

**ARTICULO 66.-** *Bastará un simple aviso por escrito al "Registro", cuando:*

*I. Sólo se cambie de titular de la concesión o asignación, incluyendo los supuestos previstos en el artículo anterior, siempre y cuando no se modifiquen las características del título respectivo, o*

*II. Se trate de alguna de las cuencas, entidades federativas, zona o localidad a que se refieran los acuerdos que publique "La Comisión", en los términos del artículo 34 de la "Ley" en los que se autoricen las transmisiones de los títulos respectivos sin mayor trámite que su inscripción en el "Registro", sin perjuicio y quedando a salvo los derechos de terceros.<sup>93</sup>*

**ARTICULO 67.-** *El aviso a que se refiere el artículo anterior, deberá ser firmado conjuntamente por el concesionario o asignatario y por el adquirente del derecho, y deberá presentarse por lo menos con la siguiente información:*

*I. Nombre, denominación o razón social del solicitante y localización de la explotación, uso o aprovechamiento de agua respectiva;*

---

<sup>92</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 33, fracción I.

<sup>93</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (28). Artículo 66.

*II. Descripción general del título de concesión, asignación o permiso correspondiente, y*

*III. La fecha y naturaleza del acto, anexando copia del contrato, convenio o acto realizado.*

*La inscripción de la transmisión que se haga, no perjudicará y dejará a salvo los derechos de terceros.*

*El aviso se presentará bajo protesta de decir verdad. En caso de falsedad se procederá a la suspensión o revocación del título, conforme a la "Ley" y el presente "Reglamento", independientemente de la aplicación de las sanciones que correspondan.<sup>94</sup>*

## **6.4 PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DE LA CONCESIÓN Y DE LA ASIGNACIÓN DE AGUAS NACIONALES.**

El primer párrafo del artículo 33 de la Ley de Aguas Nacionales determina que las transmisiones de derechos de concesiones de aguas nacionales se llevarán a cabo en base a las disposiciones determinadas en dicho capítulo y aquellas adicionales que prevea la Ley y sus reglamentos.

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 34 de la Ley de Aguas Nacionales, la transmisión de derechos de concesiones de aguas nacionales es un procedimiento que se inicia a petición de parte interesada y mediante escrito presentado ante la Comisión Nacional del Agua; lo anterior es confirmado por el último párrafo del artículo 30 de la Ley de Aguas Nacionales así como por el artículo 61 del reglamento de la Ley del Aguas Nacionales. Los cuales a la letra señalan lo siguiente:

---

<sup>94</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (28). Artículo 67.

**“ARTÍCULO 34.** *"La Autoridad del Agua", en los términos del reglamento aplicable y mediante acuerdos de carácter regional, por cuenca hidrológica, estado o Distrito Federal, zona o localidad, podrá autorizar las transmisiones de los títulos respectivos, dentro de una misma cuenca hidrológica o acuífero, mediando una solicitud fundada y motivada siempre y cuando no se afecte el funcionamiento de los sistemas hidrológicos y se respete la capacidad de carga de los mismos.”*<sup>95</sup>

**“ARTÍCULO 30.** ...

...

**Los actos que efectúe "la Autoridad del Agua" se inscribirán de oficio; los relativos a la transmisión total o parcial de los títulos, así como los cambios que se efectúen en sus características o titularidad, se inscribirán a petición de parte interesada, por orden de presentación y cuando se satisfagan los requisitos que establezcan los reglamentos de la presente Ley.**<sup>96</sup>

**“ARTICULO 61.** *Los actos y contratos relativos a la transmisión total o parcial de los títulos, sólo se inscribirán a petición de parte interesada; la solicitud correspondiente deberá contener la información señalada en el artículo 69 de este "Reglamento" y se acompañarán los documentos que comprueben el acto que se pretenda registrar, así como, en su caso, la autorización de "La Comisión" que en los términos de la "Ley" y el presente "Reglamento", llegue a requerirse para la transmisión de los títulos de concesión, asignación o permiso.”*<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 34.

<sup>96</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 30, último párrafo.

<sup>97</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (28). Artículo 61.

En otras palabras si no media una solicitud por parte del interesado, la Comisión Nacional del Agua no puede llevar acabo la transmisión de derechos pues no puede actuar de oficio, ya que esto resultaría arbitrario para los concesionarios y podría causar afectaciones.

#### **6.4.1 REQUISITOS.**

Al realizar la petición para la transmisión de derechos, el interesado o su representante legal deberán entregar en el Centro Integral de Servicios o a la Ventanilla Única de la Comisión Nacional del Agua de su localidad, los formatos y documentación necesarios para el trámite, siendo éstos los siguientes:

- A)** Presentar debidamente llenados los formatos denominados "Anexo Datos Generales del Solicitante" y "Formato CONAGUA-01-013 Autorización para la Transmisión de Títulos y su Registro", aprobados por la Comisión Nacional del Agua, los cuales se encuentran inscritos ante la Comisión Federal de la Mejora Regulatoria (COFEMER por sus siglas), en el Registro Federal de Trámites y Servicios. El formato en mención además señala la documentación necesaria para realizar el trámite, la cual deberá adjuntarse a la solicitud.
  
- B)** Acreditación de la personalidad jurídica: Acreditar la personalidad jurídica de la persona física o moral interesada y en su caso, del representante legal autorizado. Lo anterior se puede acreditar mediante Credencial para votar, Cédula profesional, Pasaporte vigente o Cartilla del servicio militar nacional. El representante legal, en su caso, deberá presentar el documento mediante el que se le otorga el mandato.
  
- C)** Título de concesión que ampare la explotación, uso o aprovechamiento objeto de la transmisión y una copia del mismo.

- D)** Contrato o convenio que formalice la transmisión (solamente para las Modalidades A y C): Copia de la carta intención o del proyecto de contrato o convenio que formalice la transmisión, el cual determinará la forma en que expresamente el adquirente asume solidariamente todos los derechos y obligaciones emanados de la concesión y, cuando la explotación, uso o aprovechamiento se va a efectuar en lugar distinto, responsabilidad solidaria, consistente en cerrar o destruir la obra de extracción y de sufragar los gastos que ello ocasione, por el que transmite y el que adquiere, tan pronto sea autorizada la transmisión de derechos.
- E)** Documentos que acrediten al solicitante como causahabiente de los derechos (solamente para la Modalidad B): Copia de la sentencia en el cual se dé por concluido el juicio sucesorio y se liquiden todos los bienes, en el que constarán expresamente los derechos de la concesión objeto de la transmisión, (cuando no hay testamento) o bien, copia de la liquidación de la sucesión testamentaria (cuando hay testamento), documento en el que el beneficiario del derecho sea el mismo que presente la solicitud por sí o a través de su representante legal.
- F)** En caso de que el cesionario no cuente con obra para usar o explotar los volúmenes adquiridos, deberá solicitar un permiso de perforación, y adjuntar memoria técnica que señale la descripción y justificación de las nuevas obras, en su caso.
- G)** Croquis de localización del aprovechamiento (en caso de cambio en la ubicación y del predio donde se aprovecha el agua, Modalidad A y B): En caso de cambio de ubicación y del predio donde se aprovecha el agua, deberá presentar dibujo sin escalas que incluya los puntos de referencia que permitan su localización y la del sitio donde se realizará la extracción de las aguas nacionales, así como los puntos donde se efectuará la descarga.

- H) En caso de que el nuevo titular de los derechos requiera modificar o cambiar el uso deberá solicitarlo.
  
- I) Comprobante del pago de derechos: Para la Modalidad A, al momento de solicitar el trámite, el interesado deberá presentar ante la Autoridad del Agua, el comprobante del pago de derechos, tanto del trámite, para la inscripción en el REPDA, original para cotejo y copia simple (Artículos 3, 192 fracción V y 192-D de la Ley Federal de Derechos). Para las Modalidades B y C el trámite es gratuito.
  
- J) Documento que acredite que está al corriente en sus pagos: Documentos que acrediten que se está al corriente en el pago de las contribuciones y aprovechamientos fiscales en materia de aguas nacionales, conforme a la legislación vigente (aplicable sólo para Modalidad A).

Una vez ingresado el trámite, la Autoridad receptora deberá analizar la petición formulada y valorar la documental aportada para determinar si éste se encuentra debidamente integrado, de acuerdo a la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, a fin de proceder a emitir la respuesta correspondiente, o en su caso, para actuar conforme al artículo 70 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales y requerir los datos, documentos y aclaraciones que estime necesarios para emitir su decisión, cuando la documental presentada tenga deficiencias o se requiera más información, para lo cual se concederá un plazo de diez días hábiles para su presentación; en caso de no hacerlo dentro del plazo señalado, se tendrá por no presentada la solicitud. A fin de fundamentar lo anteriormente señalado se cita el artículo en mención:

***“ARTICULO 70. "La Comisión" podrá pedir a los solicitantes los datos, documentos y aclaraciones que estime necesarios para emitir su decisión***

*y, con tal objeto, les concederá un plazo de hasta diez días hábiles para su presentación; en caso de no hacerlo dentro del plazo señalado, se tendrá por no presentada la solicitud.*

*"La Comisión" deberá dar contestación a la solicitud en un término que no excederá de noventa días hábiles, a partir de su presentación y de toda la documentación que se deba acompañar a la misma, en los términos de la "Ley" y del presente "Reglamento".<sup>98</sup>*

#### **6.4.2 RESPUESTA DE LA AUTORIDAD.**

Al momento de emitir la resolución correspondiente, la Comisión Nacional del Agua deberá tomar en cuenta los criterios determinados en el artículo 34 de la Ley de Aguas Nacionales y el artículo 64 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, siendo éstos los siguientes:

***"ARTÍCULO 34.** "La Autoridad del Agua", en los términos del reglamento aplicable y mediante acuerdos de carácter regional, por cuenca hidrológica, estado o Distrito Federal, zona o localidad, podrá autorizar las transmisiones de los títulos respectivos, dentro de una misma cuenca hidrológica o acuífero, mediando una solicitud fundada y motivada siempre y cuando no se afecte el funcionamiento de los sistemas hidrológicos y se respete la capacidad de carga de los mismos.*

*...<sup>99</sup>*

***"ARTÍCULO 64.** Se podrán transmitir los derechos derivados de las **concesiones o asignaciones** para la explotación, uso o*

<sup>98</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (28). Artículo 70.

<sup>99</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (28). Artículo 34, primer párrafo.

***aprovechamiento de aguas nacionales superficiales dentro de una misma cuenca, o de aguas del subsuelo dentro de un mismo acuífero, cuando estén vigentes e inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua.***

*La transmisión de derechos solo requerirá autorización de “La Comisión” en los casos establecidos en la “Ley” y el presente “Reglamento”.<sup>100</sup>*

La Comisión Nacional del Agua deberá emitir un acto administrativo mediante el cual autorice la transmisión de derechos, la niegue o instruya los términos y condiciones bajo los cuales se concederá, dentro de un plazo que no excederá de sesenta días hábiles desde su fecha de presentación y estando debidamente integrado el expediente.

Una vez autorizada la transmisión de derechos se mantendrá la vigencia del título de concesión original; es decir, se respetará la fecha de vencimiento que se anotó en el documento original.

#### **6.4.3 INSCRIPCIÓN DE LA TRANSMISIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE DERECHOS DE AGUA.**

La transmisión de títulos de concesión deberá inscribirse en el Registro Público de Derechos de Agua (REPDA) para que tenga efectos frente a terceros, tal como lo establece el tercer párrafo del Artículo 34 de la Ley de Aguas Nacionales.

***“ARTÍCULO 34. ...***

*...  
...*

---

<sup>100</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (28). Artículo 64.

*En los casos de transmisión de títulos a que se refiere el presente Artículo, la solicitud de inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua, se deberá efectuar dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la autorización por parte “la Autoridad del Agua” y hasta entonces dicha inscripción producirá efectos frente a terceros, siempre y cuando con antelación se haya efectuado el acto o contrato de transmisión.*

...<sup>101</sup>

## **6.5 EFECTOS DE LA TRANSMISIÓN DE CONCESIÓN DE AGUAS NACIONALES.**

La cesión no crea, modifica o extingue derechos, sólo los transmite.

La cesión produce el efecto de colocar al “cesionario”, en el lugar que antes tenía el “cedente”. Por lo que el cesionario adquiere los derechos y obligaciones emanados del título de concesión adquirido al subrogarse en los mismos, lo anterior de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la Ley de Aguas Nacionales, el cual se cita a continuación:

**“ARTÍCULO 36.** Cuando se transmita la titularidad de una concesión el adquirente se subrogará en los derechos y obligaciones de la misma.”<sup>102</sup>

Una vez autorizada la transmisión de derechos, surgen varios derechos y obligaciones, entre estos se encuentran los siguientes:

---

<sup>101</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 34, tercer párrafo.

<sup>102</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 36.

En todos los casos de transmisión de derechos, el otorgante y el adquirente se harán responsables solidarios por los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar a terceros.

El adquirente queda obligado a formular aviso y a acreditar ante la Comisión Nacional del Agua, dentro de los 15 días siguientes al aviso de transmisión o a la autorización que se otorgue, que se encuentra usando efectivamente el volumen de agua materia de la transmisión conforme al uso materia de la concesión o permiso de descarga.

El segundo párrafo del artículo 35 de la Ley de Aguas Nacionales determina que existirá responsabilidad solidaria entre quien transmite y quien adquiere los derechos, para sufragar los gastos que ocasione la clausura del pozo que no se utilizará.

El segundo párrafo del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales establece que una vez que la Comisión Nacional del Agua autorice la transmisión total y definitiva de derechos, se clausurará la obra de alumbramiento respectiva dentro de los diez días hábiles siguientes a la autorización.

## **6.6 LA INTRANSMISIBILIDAD DE LA ASIGNACIÓN DE AGUAS NACIONALES.**

Como se ha visto a lo largo del presente capítulo, la Ley de Aguas Nacionales vigente en los Estados Unidos Mexicanos establece la posibilidad de transmitir los derechos derivados de una concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, sin embargo la misma ley determina en el párrafo tercero del artículo 35, la prohibición de transmitir la titularidad de los derechos derivados de una

asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, el cual a la letra establece:

**“ARTÍCULO 35. ...**

...

En ningún caso se celebrarán actos de transmisión de títulos de asignación de aguas nacionales.<sup>103</sup>

...”

No obstante lo anterior, no se vuelve a hacer mención de esta prohibición a lo largo de la Ley de Aguas Nacionales ni en su Reglamento, es importante señalar que aunado a lo anterior, los artículos 65 y 66 del Reglamento de dicha Ley contemplan la posibilidad de transmitir los derechos derivados de una asignación cuando se trate de un simple cambio de titular, siempre y cuando no se modifiquen las características del título respectivo, y se trate de alguna de las cuencas, entidades federativas, zona o localidad a que se refieran los acuerdos publicados por la Comisión Nacional del Agua, bastando un simple aviso para la inscripción de la transmisión de derechos en el Registro Público de Derechos de Agua y la anotación de la inscripción correspondiente en el título original.

*“ARTICULO 65. Para efectos del artículo 20 de la "Ley", cuando un asignatario transmita a un particular sus derechos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas, o viceversa, no se requerirá sustituir el título, bastando la inscripción de la transmisión en el "Registro" y la anotación de la inscripción correspondiente en el título original.”<sup>104</sup>*

---

<sup>103</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (23). Artículo 35, tercer párrafo.

<sup>104</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (28). Artículo 65.

**“ARTICULO 66.** *Bastará un simple aviso por escrito al "Registro", cuando:*

*I. Sólo se cambie de titular de la concesión o asignación, incluyendo los supuestos previstos en el artículo anterior, siempre y cuando no se modifiquen las características del título respectivo, o*

*II. Se trate de alguna de las cuencas, entidades federativas, zona o localidad a que se refieran los acuerdos que publique "La Comisión", en los términos del artículo 34 de la "Ley" en los que se autoricen las transmisiones de los títulos respectivos sin mayor trámite que su inscripción en el "Registro", sin perjuicio y quedando a salvo los derechos de terceros.”<sup>105</sup>*

La contradicción anterior entre la Ley de Aguas Nacionales vigente y su Reglamento, se debe principalmente a que la multicitada Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Abril de 2004 no cuenta con un reglamento que la desarrolle, pues en la actualidad sigue vigente el reglamento de la ley anterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Enero de 1994.

Sin embargo, hay que tener en cuenta el principio de jerarquía normativa, el cual establece la supremacía de la Ley ante el reglamento, lo cual será analizado en el siguiente capítulo de éste trabajo.

---

<sup>105</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (28). Artículo 66.

## **CAPÍTULO VII.**

### **NATURALEZA JURÍDICA, PRINCIPIOS Y LÍMITES DEL REGLAMENTO.**

En el Estado mexicano los reglamentos cobran una importancia relevante, debido a que muchas veces la ley no puede normar a detalle los aspectos internos de la vida del Estado, es por ello que se les ha reconocido a los órganos del Estado la facultad de establecer sus propios reglamentos de acuerdo a las necesidades de cada órgano; por ejemplo, el artículo 77 fracción III constitucional, faculta al Congreso de la Unión para dictar su propio reglamento en el cual se establecen las técnicas de cómo ha de llevar a cabo su función, así mismo regula la relación de servicio entre los órganos del Estado y sus empleados, dicho reglamento solo regirá dentro de la esfera de competencia de cada órgano.

#### **7.1 CONCEPTO DE REGLAMENTO.**

*Reglamento es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa.*<sup>106</sup>

Para Miguel Acosta Romero “*el reglamento es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar la ejecución y observancia en la esfera administrativa.*”<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> BÉJAR RIVERA, LUIS JOSÉ. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Novum. México. 2012. p. 279

<sup>107</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. Sura (44). pp. 774, 775.

## **7.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO.**

El problema que plantea la naturaleza jurídica de los reglamentos estriba en la determinación de si trata o no de actos administrativos en un sentido estricto. Para una parte de la doctrina el reglamento, como todo acto de la Administración Pública regulado por el derecho administrativo, es un acto administrativo debiendo distinguirse entre actos administrativos generales y singulares, encuadrando los reglamentos dentro de los primeros.

Otra parte de la doctrina se decanta por entender que aunque procede de la Administración, el reglamento no es un acto administrativo, y que su encuadramiento se encuentra dentro de las fuentes del derecho administrativo. Difieren ambas concepciones en el procedimiento para su elaboración, el órgano de que emanan, el comienzo de su eficacia y la legitimación para su impugnación.

## **7.3 EL REGLAMENTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Un reglamento es una norma jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley. Los reglamentos son la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la Administración Pública

## **7.4 LA FACULTAD REGLAMENTARIA.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atribuye varias facultades al Poder Ejecutivo, una de ellas es la facultad expedir reglamentos, que son normas de menor rango que las leyes.

#### **7.4.1 EL EJECUTIVO COMO TITULAR DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.**

La facultad para expedir reglamentos se consagra en el artículo 89 fracción I de nuestra Constitución, la cual expresa:

*Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

*I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*

...

En dicho apartado se encuentra la potestad discrecional en la cual se faculta al Poder Ejecutivo para expedir los reglamentos de las Leyes emanadas del Congreso de la Unión.

El Presidente es responsable de la Administración del Estado, por lo tanto al darle esta facultad reglamentaria le compete garantizar el cumplimiento y la correcta ejecución de las normas emanadas del Poder Legislativo, sin embargo los reglamentos administrativos están supeditados a la Ley expedida por el Congreso, en otras palabras no puede haber un reglamento sin una ley previa, pero si puede existir una ley que no esté reglamentada.

Esta facultad corresponde exclusivamente al Presidente de la República, por lo tanto es evidente que no puede delegar esta función; así mismo se trata de una facultad discrecional ya que se puede ejecutar en cualquier momento según lo estime conveniente o necesario el Ejecutivo.

Sirve de apoyo citar la tesis Jurisprudencial emitida por la Suprema corte de Justicia de la Nación:

## **FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.**

La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.

## **7.5 DEL PROCEDIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO DEL REGLAMENTO.**

Como ya se determinó anteriormente, el procedimiento para la creación de un reglamento es menos complejo que el de una ley, pues de conformidad con el artículo 92 de nuestra Carta Magna, para que el reglamento tenga validez y sea obedecido, debe estar firmado por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, otro requisito esencial es que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación conforme a los artículos 3 y 4° del Código Civil Federal.

El procedimiento que se lleva a cabo para la creación de un reglamento es el siguiente:

La autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la ley que será objeto de reglamentación es quien elabora el proyecto, posteriormente éste se somete a discusión y aprobación de autoridades superiores, quienes a su vez lo

presentan al Ejecutivo, si éste lo aprueba, lo firmará y turnará al Secretario de Estado a efecto de que también plasme su firma en el mismo, y finalmente se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

*“La función del reglamento no es únicamente la de complementar la Ley, sino que también crea situaciones jurídicas generales, lo que en la esfera administrativa hace posible afrontar los problemas que se presentan. Es conveniente resaltar que los reglamentos son de aplicación general y no únicamente para el área administrativa.”*

108

No obstante lo anterior, el reglamento se encuentra limitado, puesto que éste no puede exceder o rebasar lo previsto en la Ley.

De lo antes citado se puede concluir que el reglamento es de naturaleza secundaria, ya que de acuerdo a la jerarquía normativa se ubica en un rango inferior, tanto de la Constitución como de las Leyes que emanan del Congreso, ya que la existencia de un reglamento depende de una ley previa, así mismo están en vigor en tanto la ley conserve su vigencia puesto que no tiene existencia propia.

## **7.6 PRINCIPIOS Y LIMITACIONES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.**

El ejercicio de la potestad reglamentaria está sometido jurídicamente a límites que no deben ser violados. Estos límites se derivan de una parte, del principio de reserva de ley y de otra de la propia naturaleza de los reglamentos administrativos en cuanto a que son disposiciones subordinadas a la ley.

---

<sup>108</sup> DE LOS SANTO MORALES, ADRIANA. DERECHO ADMINISTRATIVO I. Ed. Red Tercer Milenio. México. 2012. p. 152.

El ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

### **7.6.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD.**

El principio de legalidad es un principio fundamental del derecho público conforme al cual todo ejercicio de potestades debe sustentarse en normas jurídicas que determinen un órgano competente y un conjunto de materias que caen bajo su jurisdicción.

Como ya se determinó con antelación, la potestad reglamentaria del Ejecutivo Federal, tiene su carácter originario en la potestad conferida directamente por la Constitución, en términos de la fracción I, del artículo 89.

### **7.6.2 PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.**

El principio de reserva de ley se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto significa que la materia reservada no puede regularse por normas secundarias, en especial el reglamento.

### **7.6.3 PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA A LA LEY.**

Por otro lado el principio de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponer distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.

### **7.7 DIFERENCIAS ENTRE EL REGLAMENTO Y LA LEY.**

Para poder tener más claro lo que es un reglamento, es preciso hacer una distinción entre Ley y Reglamento.

1. El aspecto formal consiste en que la ley es un acto Legislativo, pues deriva del Congreso de la Unión, y el reglamento es un acto administrativo ya que lo expide el Poder Ejecutivo.
2. El procedimiento para emitir leyes (las cuales son expedidas por el Congreso de la Unión) es diferente del que se sigue para elaborar reglamentos.

El acto legislativo implica un procedimiento largo, el cual comprende diversas etapas que se encuentran establecidas en los artículos 71 y 72 de nuestra base constitucional, en tanto que el procedimiento para la formulación de reglamentos es mucho más sencillo, ya que para que tenga validez requiere de estar firmado por el representante del Poder Ejecutivo y por el Secretario de Estado y ser publicado en el Diario Oficial de la Federación conforme al artículo 92 constitucional, y a los artículos 3 y 4 del Código Civil Federal.

3. Existe el principio de primacía de la Ley, que opera en favor de ésta.

*“Por primacía de ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento.”<sup>109</sup>*

4. Otra diferencia es que no puede haber reglamento sin una ley previa, aunque esta última si puede existir aunque no se le reglamente.

## **7.8 JERARQUÍA DE LEYES EN EL DERECHO MEXICANO.**

Nuestra Constitución es la norma suprema en nuestro país, pues es el ordenamiento que impone deberes, crea limitaciones, otorga facultades y concede derechos, otorgándose dicho carácter en su artículo 133, el cual establece:

*“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y*

---

<sup>109</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. Supra (44). p. 775

*tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*<sup>110</sup>

Tal precepto enuncia la jerarquía normativa en nuestro derecho, en primer lugar prevé la Constitución, enseguida se encuentran las Leyes Federales y los Tratados Internacionales aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que éstos se encuentran en el rango inmediato inferior a la Constitución, en el siguiente peldaño están las Leyes Locales, luego los Reglamentos Federales, los reglamentos locales y finalmente los actos individuales.

Al ser la Constitución Federal el ordenamiento con más alto nivel en todo derecho positivo del Estado; esto quiere decir que jerárquicamente no hay más grande cúspide que nuestra Constitución, ya que ésta se encuentra en un escalón superior de cualquier ley secundaria y por ende no puede estar supeditada a otra.

Este principio tiene dos sentidos, uno fáctico propio de la constitución material, esto significa que dichas constitución o derecho constitucional material es el fundamento y la base de todo orden jurídico político de un estado, pero el sentido con que el constitucionalismo utiliza la noción de supremacía constitucional es otro ya que apunta a la noción de que la constitución formal, esta revestida de súper legalidad, esto significa que obliga a las normas y los actos estatales y privados que se adjunten a ella. Ello envuelve una formulación de deber ser; todo el orden jurídico político del estado debe ser congruente o compatible con la constitución formal.

Ahora bien, en la constitución se crean órganos o poderes los cuales se encargan del ejercicio del poder público, estos poderes se crearon por la Ley fundamental, a la cual deben su existencia y cuya actuación, por tal motivo, debe estar subordinada a los mandatos constitucionales, es por ello que un legislador ordinario creado por la Constitución, debe estar sometido a los imperativos de ella, y en caso de

---

<sup>110</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit. Supra (3). Artículo 133.

contradicción debo optarse por la aplicación de la ley Fundamental y no solo implica el acatamiento de los órganos creados sino también a las leyes que emanan de ella, así mismo a las sentencias que son pronunciadas conforme a derecho.

*Podemos decir entonces que “el concepto de supremacía ubica a la Constitución en un grado superior, esto le da la calidad de ser suprema y fundamental ya que ésta es la base y el sustento del ordenamiento jurídico positivo, de igual forma tiene el atributo de ser suprema pues tiene validez formal, esto quiere decir que las leyes que derivan de ella o las actuaciones de autoridades o de los propios particulares no la pueden contrariar pues es la misma la que funda o crea las leyes que le persiguen, de lo contrario le quitaría la condición de ser suprema, así como también los actos de autoridades, leyes, decretos, reglamentos o sentencias deben de estar de acuerdo a la constitución.”<sup>111</sup>*

### **7.8.1 PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.**

Al hacer mención a nuestra Carta Magna encontramos que determina la forma de ser del Estado, esto la hace tener ciertas cualidades como el de ser fundamental y suprema de nuestro ordenamiento jurídico, esto implica que nuestra constitución parte de una jerarquía superior a cualquier precepto jurídico, pues dicho principio comprende que al ser fundamental es la que crea el sistema legal y le da la característica de ser suprema

Es por ello que es de suma importancia pues dicho principio contempla una jerarquía superior de cualquier otro ordenamiento jurídico, así mismo las autoridades y las leyes que derivan de ella deben de obedecer al pilar, pues es éste el que las ha creado, es decir, que las ha reconocido en la propia constitución, dando lugar a que

---

<sup>111</sup> TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 22ª ed. Ed. Porrúa. México. 1987. p. 10 y 11

la carta magna por ser esta el alma mater del sistema legal, deben de respetar la supremacía de la misma.

La característica que señala que la Constitución es la Ley Fundamental de un Estado parte de que es la estructura jurídica estatal, es decir que es la base sobre la cual se levanta todo el sistema legal en su totalidad por lo tanto si hablamos de una ley fundamental, hablamos también de una ley primaria ya que esta es la fuente creadora de las leyes consecutivas.

### **7.8.2 PIRÁMIDE KELSENIANA DE LA JERARQUÍA NORMATIVA.**

Para dar continuidad al apartado de Supremacía Constitucional es de relevancia hacer mención a la Teoría piramidal en la cual se escalona el orden de prelación de las normas jurídicas y es al Jurista, filósofo y político austriaco Hans Kelsen (1881-1973) a quien se le atribuye esta teoría.

Kelsen expresa en su pirámide normativa en el peldaño superior a la Constitución llamadas también Leyes primarias o fundamentales, en segundo nivel a las normas secundarias o derivadas a las cuales comprenden (los Tratados Internacionales, Leyes Orgánicas y Leyes Especiales) como tercer escalón ubica a las Leyes Ordinarias, en cuarto lugar sitúa los Decretos Leyes y en seguida a los Reglamentos y en último nivel coloca a las Normas Individuales (decisiones administrativas y sentencias judiciales).



En este orden de ideas al clasificar en la cúspide a las leyes fundamentales es también porque es la ley que funda las leyes secundarias, es decir que las leyes que continúan derivan de la Constitución, así mismo esto le da el carácter de Suprema pues supone que toda la Estructura del Estado se encuentra obligado a acatar la norma constitucional.

Por lo tanto, las leyes secundarias así como las decisiones administrativas y las sentencias judiciales tienen que someterse a la Constitución pues de lo contrario perderían la validez formal que tiene y desperdiciaría la cualidad de suprema.

Al hacer mención que la constitución es la ley fundamental, por ende son dos conceptos inseparables pues denotan dos cualidades concurrentes en toda constitución jurídico positiva, o sea que es suprema porque es fundamental y es fundamental porque es suprema.

En efecto, si la constitución no tuviera esta cualidad, dejaría de ser el fundamento de la estructura jurídica.

Además para que cualquier norma tenga validez debe de tener su apoyo en la norma inmediata superior, es decir que las normas son condicionantes por un precepto de mayor rango, en virtud de que una norma es condicionante de otra cuando la existencia de ésta depende de aquella para lo cual fue creada.

Para Kelsen la constitución tiene dos sentidos, un es el material y el otro el sentido formal, en el sentido material comprende que está constituido por los preceptos que regulan la creación de leyes, es decir que determina los órganos y el proceso de legislación.

En cuanto al sentido formal de la constitución comprende la creación de normas pero a través de un proceso especial y complejo, que es distinto a las leyes ordinarias.

Entonces podemos decir que la tesis de la pirámide Kelseniana marca la prelación jerárquica así como la dependencia de una norma jurídica, ya que para la existencia de un reglamento tiene que existir una ley superior que prevea al reglamento y así consecutivamente, dándole su fuente de creación a la Constitución.

### **7.8.3 LEYES ORGÁNICAS, REGLAMENTARIAS Y ORDINARIAS.**

En relación a los actos legislativos y facultades del ejecutivo encontramos la clasificación de las leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias.

*La ley orgánica regula la estructura o el funcionamiento de alguno de los órganos del Estado, por ejemplo la Ley Orgánica de la Administración Pública, marca las funciones e integración de las Secretarías, es decir, desarrolla a detalle su funcionamiento.*<sup>112</sup> Por otro lado, *la Ley Reglamentaria es la que desarrolla a detalle*

---

<sup>112</sup> TENA RAMÍREZ, FELIPE. IBIDEM. p. 329.

*algún mandamiento contenido en la Constitución; por ejemplo la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.*<sup>113</sup>

Por lo tanto el Congreso expide leyes ordinarias en el ejercicio de sus facultades, mismas que no son reglamentarias pues no hacen referencia concreta de la constitución; en cuanto a los reglamentos son exclusivos del Presidente de la República.

Entre la ley reglamentaria y reglamento existe una diferencia puramente formal y de rango. La primera es expedida por el Congreso y desarrolla un precepto de la Constitución. El reglamento es expedido por el presidente y desarrolla una ley del congreso, pero ambos ordenamiento se identifican entre sí pues su razón de ser depende de un ordenamiento superior al cual hacen referencia y están subordinados.

---

<sup>113</sup> IDEM.

## CONCLUSIONES

Después del análisis realizado en la presente tesis, procedo a exponer las conclusiones en base a las cuales considero que los derechos derivados de una asignación de aguas nacionales son intransmisibles, siendo éstas las siguientes:

El agua es un recurso natural, en la legislación de nuestro país suele denominársele “Aguas Nacionales”, es un bien que forma parte del patrimonio del Estado, cuyo marco regulatorio son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales, la Ley Aguas Nacionales y su Reglamento, además de otras leyes que se vinculan con el agua en forma directa o indirecta, y normas de calidad. Intervienen en su regulación y gestión los tres niveles de competencia del Estado Mexicano: Federal, Estatal y Municipal; lo que ha propiciado que cuando se suscita un problema o conflicto (escasez o contaminación del agua, inundaciones, desbordamientos, etcétera) se deslinden responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, sin que se enfrenten decididamente los problemas y, al final es la población la que sufre las consecuencias.

El agua constituye un asunto de seguridad social, no sólo en nuestro país sino a nivel mundial, debido a las repercusiones que representa el agotamiento del agua dulce por el uso indiscriminado que hacemos de este recurso.

El acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, es un derecho humano, y es deber del Estado garantizar este derecho en sus diversos niveles de gobierno, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de éstos fines.

El acceso al agua potable es considerado un derecho humano en nuestra constitución, y al efecto se determina que los municipios se encarguen de proveer el agua potable y de sanear las aguas, sin embargo la disponibilidad de recursos económicos, técnicos y operacionales, no tienen el mismo nivel y alcance; los municipios se encuentran muy limitados para cumplir los servicios más importantes para la población, como lo son el suministro de agua potable, el saneamiento y el tratado de aguas residuales.

La Comisión Nacional del Agua detenta la política hídrica, por lo que tiene un listado de objetivos y funciones, los cuales deberían de transformarse en acciones de hacer y llevar a cabo, más que incentivar y propiciar, y asumir la responsabilidad del manejo del agua.

La evolución que en nuestro país ha tenido la normatividad del agua se puede apreciar en la emisión de las leyes que la regulan, y sobre todo en la política que el Estado ha adoptado en cada época y que se refleja en la legislación de las aguas nacionales, con la expedición de la ley de 1992, y la de 2004, con diferentes objetivos.

La Ley de Aguas Nacionales vigente en nuestro país, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Abril de 2004, concuerda con lo establecido en nuestra constitución, sin embargo, existe un conflicto con su Reglamento, ya que en la actualidad sigue vigente el de la ley anterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Enero de 1994, por lo que es evidente que dicha ley, hasta la fecha no cuenta con un reglamento que la desarrolle adecuadamente, lo cual ha propiciado problemas para la Autoridad encargada de la Administración del Agua a nivel Federal, al momento de la expedición de los títulos de concesión y asignación que permiten la explotación, uso o aprovechamiento del líquido vital.

El motivo de la prohibición para transmitir las asignaciones de aguas nacionales es el bienestar social, el cual es primordial que se proteja, dado que de éste

depende la supervivencia de la población, al ser la asignación un elemento necesario para brindar el servicio de agua potable.

La Ley de Aguas Nacionales está por encima de su Reglamento, y por lo tanto es determinante la prohibición para transmitir los derechos de una asignación, no obstante lo anterior, es evidente que el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales debe ser reformado a fin de que concuerde con lo establecido en la Ley.

De acuerdo a lo determinado en la Constitución Federal, el Estado Mexicano es quien debe encargarse de proveer a la población de agua potable, así como de los servicios inherentes, por tal motivo se deben realizar reformas a las leyes correspondientes a fin de que se delimite de manera específica la participación que tendrá cada nivel de Gobierno en la regulación, administración y gestión de los recursos hídricos.

# BIBLIOGRAFÍA

## DOCTRINA

1. ACOSTA ROMERO MIGUEL, DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL, Editorial Porrúa, México, 1999, p.p. 997.
2. ACOSTA ROMERO MIGUEL, SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 1989, p.p. 955.
3. ACOSTA ROMERO MIGUEL, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1988, p.p. 897.
4. BÉJAR RIVERA LUIS JOSÉ, CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Novum. México. 2012. pp. 379.
5. CHUAYFFET CHEMOR EMILIO, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1981, p.p. 71.
6. DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO Y OTRO COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, SEGUNDO CURSO, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004, p.p. 405.
7. DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO, 3ª edición, Editorial Limusa, México, 2013, p.p. 332.
8. DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO, PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO, 5ª edición, Editorial Limusa, México, 2005, p.p. 244.

9. DE LOS SANTO MORALES ADRIANA, DERECHO ADMINISTRATIVO I, Editorial Red Tercer Milenio, México, 2012, p.p. 165.
10. DENTÓN NAVARRETE THALÍA, EL AGUA EN MÉXICO: ANÁLISIS DE SU RÉGIMEN JURÍDICO, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, p.p. 286.
11. DE PINA RAFAEL Y OTRO, DICCIONARIO DE DERECHO, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1986, p.p. 508.
12. FARÍAS URBANO, DERECHO MEXICANO DE AGUAS NACIONALES: LEGISLACIÓN, COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA, Editorial Porrúa, México, 1993, p.p. 339.
13. FRAGA GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, 40ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p.p. 506.
14. GUTIÉRREZ RIVAS RODRIGO Y OTRA, EL AGUA EN MÉXICO, CAUCES Y ENCAUCES: RÉGIMEN JURÍDICO DEL AGUA CONTINENTAL EN MÉXICO, Editorial Conagua y Academia Mexicana de Ciencia, México, 2010, p. 647-679. p.p. 702.
15. MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I, DERECHO ADMINISTRATIVO 1ER. Y 2O. CURSOS, 6ª edición, Editorial Oxford, México, 2011, p.p. 325.
16. NAVA ESCUDERO CÉSAR, ESTUDIOS AMBIENTALES, Editorial Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, p.p. 429.

17. OLIVERA TORO JORGE, *MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1988, p.p. 382.
18. SÁNCHEZ GÓMEZ NARCISO, *SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1988, p.p. 518.
19. SERRA ROJAS ANDRÉS, *DERECHO ADMINISTRATIVO*, 27ª edición, Editorial Porrúa, México, 2007, p.p. 901.
20. SERRA ROJAS ANDRÉS, *DERECHO ADMINISTRATIVO, SEGUNDO CURSO*, 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 2010, p.p. 900.
21. TENA RAMÍREZ FELIPE, *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*, 22ª edición, Editorial Porrúa, México, 1987, p.p. 649.

## **LEGISLACIÓN**

- I. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONSTITUCIÓN POLÍTICA.
- II. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LEY DE AGUAS NACIONALES.
- III. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
- IV. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.
- V. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

**VI.** ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES.

**VII.** CIUDAD DE MÉXICO, LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

### **OTRAS FUENTES**

**A.** APÉNDICE DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1981, 2ª parte, tesis 118, 190.

**B.** CABEZUT URIBE ADRIANA Y OTRA, TESINA: LAS AGUAS NACIONALES COMO PATRIMONIO DEL ESTADO, Primera Sala Regional del Noroeste. 2010, p.p. 23.

**C.** COSSÍO JOSÉ RAMÓN, “RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS AGUAS EN MÉXICO”, en Revista de la Facultad de Derecho de México, núm. 199-200, México, 1995, p.p. 98.

**D.** HUERTA CARLA, “LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”, Boletín mexicano de derecho comparado, Nueva Serie, Año XXXI, núm. 92, mayo-agosto 1998.

**E.** DICCIONARIO DE ESPAÑOL, (2010), Recuperado de <http://www.definiciones-de.com/Definicion/de/transmision.php>

**F.** PACHECO CLEMENTE RÁUL, (2012), LA CESIÓN DE DERECHOS. Recuperado de [https://www.uaeh.edu.mx/docencia/P\\_Presentaciones/zimapan/derecho/derecho\\_civil\\_IV/Derecho%20civil%20IV\\_5.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/docencia/P_Presentaciones/zimapan/derecho/derecho_civil_IV/Derecho%20civil%20IV_5.pdf)

**G. CESIÓN DE DERECHOS,** (2010), Recuperado de [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNDCyNjtbLUouLM\\_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAlbYwQjUAAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNDCyNjtbLUouLM_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAlbYwQjUAAAA=WKE)