

clasificación de tres tipos: A) Zonas de veda en las que no es posible aumentar las extracciones sin peligro de abatir o agotar los mantos acuíferos; B) Zonas de veda en las que la capacidad de los mantos acuíferos solo permite extracciones para usos domésticos y servicios públicos urbanos indispensables; y C) Zonas de veda en las que la capacidad de los mantos acuíferos permite extracciones limitadas para usos domésticos, industriales, de riego y otros (Artículo 108 fracción III de la Ley Federal de Aguas).

Adicionalmente se reforzaron las obligaciones de medición de las descargas, de cumplimiento de las normas de calidad y del pago de cuotas conforme lo establece la Legislación en materia de calidad de agua y fiscal aplicable en materia de aguas, cabe destacar que la actual Ley Federal de Aguas no contempla a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente debido a que ésta última se emitió 2 años después (en 1988).

Hasta aquí se destaca lo más relevante en las reformas y adiciones a la Ley Federal de Aguas. En los párrafos siguientes se hace un bosquejo sobre la Ley Federal de Derechos en Materia de Aguas y de Contribución de Mejoras por Obras Públicas de Infraestructura Hidráulica.

A pesar de las acciones hechas en las administraciones federales anteriores y hasta 1988, el panorama de financiamiento a través de ingresos fiscales para el sector hidráulico federal, no solo mostraba un estancamiento en su política y su recaudación, sino que incluso en términos reales, significaba en algunos aspectos cierto retroceso.

No obstante las reformas fiscales hechas en 1986, para promover un adecuado marco de recaudación a través de derechos federales y de la contribución de mejoras, en el primer caso por problemas de falta de claridad de las disposiciones y de descuido en la actualización de las tarifas, ocasionó una escasa recaudación; en el segundo caso, el problema fue más serio, pues por algunas lagunas e imprecisiones en la Ley, se ocasionó prácticamente la inaplicabilidad de la contribución de mejoras.

Atención especial y prioritaria en el gobierno del actual presidente de la república, lo constituye la cuestión hidráulica, y los hechos lo demuestran. A pocos días de su toma de posesión, como uno de sus primeros actos de gobierno, creó la Comisión Nacional del Agua, como autoridad única en el orden federal en materia de cantidad y calidad del agua, y para la administración integral del recurso, así como para ejercer por su conducto la rectoría respectiva.

En tres años se ha podido crear un nuevo sistema financiero hidráulico, que se sustenta en gran medida en la recaudación de ingresos fiscales destinados al agua, lo cual reduce la dependencia de recursos presupuestales y crediticios, y permite avanzar en un esquema autofinancieramente sano.

Ello se logró, gracias a que en 1989 a todos los ingresos por derechos federales en materia de aguas se les dió destino específico a la Comisión Nacional del Agua, y se autorizó a ésta para recaudarlos directamente a través de bancos, y a recibir declaraciones fiscales en la materia; se previó el derecho por el servicio y expedición de permisos para la ocupación de terrenos, cauces, vasos y zonas federales; se establecieron disposiciones especiales para proteger los acuíferos sobreexplotados mediante el cobro de derechos más altos; y se diferenció según la zona de disponibilidad, para

el cobro de actividades de acuicultura, centros recreativos y balnearios.

Para 1990, se reforma integralmente el derecho federal por uso o aprovechamiento de agua, que constituye la principal fuente de recaudación en materia de aguas nacionales y se actualizan por primera vez las cuotas de los derechos federales, por arriba del porcentaje general aplicable a todos los derechos.

Para 1991, las reformas fiscales tuvieron cuatro objetivos: primero, consolidar los avances en materia de equidad y eficacia que se habían obtenido; segundo, se establece un nuevo derecho federal por descargas de aguas residuales, que se justifica entre otras razones en tanto que los cuerpos receptores, como bienes nacionales, requieren de distintos tipos de acciones gubernamentales, algunas muy costosas, para su descontaminación, tratamiento o saneamiento, a lo cual no contribuían quienes ocasionaban el daño y el objetivo principal del derecho, es el cumplimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que obliga a tratar aguas residuales. Tercero, se expide por el congreso de la unión una nueva ley de contribución de mejoras por obras públicas federales de infraestructura hidráulica, que sustituye a la anterior, que estuvo en vigor de 1987 a 1990, cuyo objetivo principal es el establecer con claridad el objeto, los sujetos, la base, la tasa y el valor recuperable, para el cobro de la contribución, aspectos que estaban ambiguos o difusos en la anterior ley, y que fueron una de las causas de su casi total inaplicabilidad. Y, cuarto, se establece el nuevo régimen fiscal para la descentralización de la administración de distritos de riego y de infraestructura hidráulica, con el objeto de que los distritos de riego sean financieramente autónomos y administrativamente independientes.

Para el presente año, las reformas fiscales en materia de aguas se enfocaron a consolidar el sistema financiero del agua y a la Comisión Nacional del Agua se le dieron atribuciones más completas en materia fiscal.

Como se puede apreciar, existe una política fiscal federal en materia de aguas, que viene llevando a la práctica la Comisión Nacional del Agua, que permitirá lograr la finalidad de que los recursos provenientes del agua sean para el agua y que el costo del agua refleje su verdadero valor, dentro de un sistema fiscal eficiente, pero sobre todo más equitativo.

Hasta aquí tenemos a groso modo el marco normativo general. Para los propósitos de este seminario, sin embargo, se requiere ser más específico al subsector pecuario, como lo señala el título del tema asignado. Por tanto en las siguientes cuartillas se hablará sobre ello.

La vinculación normativa del agua con el subsector, se origina en las mismas atribuciones que la Ley Federal de Aguas le da a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en el Artículo 17 fracción VIII, en donde la Secretaría tiene la facultad de "Estudiar y promover el manejo de los suelos para disminuir su degradación, así como realizar trabajos de investigación y extensión para incrementar la producción agrícola, pecuaria y forestal".

Por lo tanto la Secretaría está normando e instrumentando programas y proyectos que conlleven al cumplimiento de esos ordenamientos de ley.

Por otro lado, el uso del agua para fines pecuarios ocupa el tercer

lugar en el orden de prelación, ante los 8 usos definidos en la ley. Ello se debe a la importancia que en nuestro país significa mantener un hato ganadero como parte de nuestra idiosincracia, con fines de autoconsumo en la economía familiar rural e inclusive se aplica para los fines empresariales, siempre y cuando el agua se destine para el uso abrevadero del ganado.

También siguiendo el mismo principio cultural de la familia campesina, de acuerdo al Artículo 19 de la Ley "Es libre el uso o aprovechamiento del agua de propiedad nacional por medios manuales para fines domésticos y de abrevaderos, siempre que no se desvíen las aguas de su cauce". Esta misma condicionante la retoma la Ley Federal de Derechos en su Artículo 224 fracción I, para exentar el pago de derechos a estos usos en esas condiciones.

Sin embargo, la misma ley contempla las sanciones a aplicar por las faltas y delitos cometidas por los usuarios de las aguas nacionales, entre las más relevantes destacan:

- A) En el Artículo 175 fracción II "Dedicar las aguas a usos o aprovechamientos distintos a los autorizados".
- B) No instalar los aparatos de medición de las aguas nacionales que se usan, aprovechan o explotan.
- C) En la fracción VII del mismo Artículo 175, por "Desviar, extraer o derivar aguas de propiedad nacional sin autorización".
- D) Impedir las visitas de inspección ordenadas por la Comisión Nacional del Agua y/o falsear la información proporcionada al inspector acreditado por la misma.

Estas son las principales faltas, entre otras que señala la Ley y que no son menos importantes.

Las reformas recientes al Artículo 27 Constitucional y las condiciones actuales que vive la sociedad mexicana, ha demandado una nueva legislación: recientemente se emitió la Ley Agraria y en el honorable Congreso de la Unión se discuten las reformas a la Ley Federal de Aguas y su reglamento, el objetivo básico de esos cambios se orientan a dar actualidad y vigencia a la legislación.

Por su parte la actual Ley Agraria ha agrupado en una sola ley la dispersión de la Legislación emitida con anterioridad y que se encontraba sobre todo obsoleta a las nuevas necesidades jurídicas del campo. Asimismo, sienta las bases de la modernización del medio rural simplificando y descentralizando el actuar de la justicia social, que ha sido desde hace años el manifiesto de la sociedad mexicana.

La Ley Agropecuaria actual busca crear las condiciones jurídicas indispensables para superar la desconfianza que aún se emana del campo mexicano, y por tanto las condiciones para el desarrollo de una economía que tiende a modernizarse en forma acelerada en todo ese proceso el agua juega un papel fundamental. En lo particular, esa normatividad facilitará las concesiones, las hará más justas y equitativas entre los diferentes sectores-usuarios.

La claridad con que la Ley Agraria expresa las condiciones del uso de la tierra en su capítulo 100, da pie a tener un mejor uso o aprovechamiento del recurso agua en forma eficiente y sobre todo eficaz.

Asimismo, la precisión con que se define a la pequeña propiedad ganadera en los Artículos 120, 121, 122 y 123, dan claridad para la construcción y aprovechamiento de la infraestructura hidráulica que demanda el subsector pecuario.

#### B I B L I O G R A F I A

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Anaya Editores, S.A. Noviembre 30 de 1990.
- Reformas al Artículo 27 Constitucional.- Diario Oficial de la Federación Nos. 3 y 19 de fechas 6 y 28 de Enero de 1992, respectivamente.
- Ley Federal de Aguas.- Legislación Federal en Materia de Aguas.- SARH.- Mayo de 1986.
- Artículo 27 Constitucional y Ley Agraria.- Es Tiempo de Campo. Es tiempo de Progreso.- SARH.- 1992.
- La Política Fiscal Federal en Materia de Aguas.- Comisión Nacional del Agua.- Enero de 1991.
- Ley Federal de Derechos en Materia de Agua.- Comisión Nacional del Agua.- Marzo de 1992.

ING. RAMIRO SANTOS  
CATEDRÁTICO FAUNAL.