

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## I. Introducción: Conceptos generales

- El régimen fiscal actual y en términos generales su relación con los recursos naturales y particularmente con el tema del agua, cobra un protagonismo cada vez mayor, en la medida que las medidas fiscales se adoptan en coordinación con las políticas ambientales.
  
- En el tema del agua, la fiscalidad es una herramienta al servicio de las políticas ambientales, la misma se ha direccionado en relación a temas como: la recuperación de costos y los relativos a los recursos.
  
- El precio del agua cumple en términos generales una triple función:
  - a) Función social.
  - b) La función económica.
  - c) La función financiera.

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

II. La OCDE ha realizado estudios y evaluaciones a México determinando lo siguiente:

Resulta necesario cobrar un precio justo por el agua; fomentar en la gente el uso responsable de la misma; desalentar el desperdicio; disminuir la contaminación y fomentar la infraestructura del agua.

III. Programa Nacional Hídrico 2007-2012

1. A partir de los retos que se enfrentan en el contexto nacional así como en un escenario internacional en materia de un uso racional, eficiente y productivo del agua y atendiendo a los avances logrados en cada región del mundo en materia de aguas.

2. Considerando el punto anterior, México a través de la Comisión Nacional del Agua planteó una serie de principios en el ámbito internacional que ha denominado como “El Decálogo del Agua”, los cuales se encuentran contenidos en el “Programa Nacional Hídrico 2007-2012” y que son a saber entre otros:

- Legislación del agua e instituciones únicas responsables de su manejo.
- Manejo integral de cuencas.
- Planes consensuados y obligatorios para todos.

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## III. Programa Nacional Hídrico 2007-2012

- El agua es un recurso estratégico y de seguridad nacional.
- Hidrosolidaridad.
- Participación social y difusión.
- Institucionalización de programas y desarrollo de capacidades.
- Uso eficiente del agua y cobro adecuado.
- Tecnificación de riego y selección del cultivos en función de la disponibilidad.
- Cambio climático y sus efectos en el ciclo hidrológico.

3. La implementación de los puntos anteriores se tratan de medidas que debe adoptar el Estado Mexicano a fin de lograr un uso racional y eficiente del agua.

4. Para lograr lo anterior se pueden adoptar asimismo entre otras medidas: la coordinación de acciones que coadyuven a la gestión eficiente del recurso; asignación eficiente del agua; contar con análisis veraces y eficientes de la información; disponibilidad y precisión de inventarios; implementación de correctos balances hídricos y una adecuada gestión de los derechos de agua como el aprovechamiento de la infraestructura de agua potable, drenaje y saneamiento, lo anterior requiere contar con cuotas o tarifas que garanticen el uso eficiente y la sustentabilidad de la infraestructura pública en el uso del vital líquido.

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## IV. Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 así la propiedad privada.

## V. Ley de Aguas Nacionales

1. Se trata de un ordenamiento reglamentario del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales, sus disposiciones son de orden público e interés social. (Art. 1º)

2. Regula la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, su distribución y control, y la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable. (Art. 1º)

3. Sus normas son aplicables a todas las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo. (Art. 2)

4. La Asignación, se refiere al título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión o del Organismo de Cuenca que corresponda, 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. (Art. 3 Fracc. VIII)

5. La Concesión, se trata del título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión o del Organismo de Cuenca que corresponda, 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. (Art. 3 Fracc. XIII)

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## V. Ley de Aguas Nacionales

6. Resulta de interés público en el marco de la Ley, el control de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo. (Art. 7 Bis Fracción VII)

7. Las concesiones y asignaciones se otorgarán después de considerar a las partes involucradas, y el costo económico y ambiental de las obras proyectadas. (Art. 20)

8. 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 compete, atendiendo a las reglas y condiciones que establece la Ley, sus reglamentos, el título y las prórrogas que al efecto se emitan. (Art. 20)

9. Las concesiones y asignaciones crearán derechos y obligaciones a favor de los beneficiarios en los términos de la presente Ley. (Art. 20)

10. El otorgamiento de una concesión o asignación se ajustará a la legislación aplicable y tomará en cuenta entre otros aspectos: disponibilidad media anual del agua, el uso o aprovechamiento de agua en el Registro Público de Derechos de Agua; reglamento de la cuenca hidrológica; normatividad en materia de control de extracción, explotación, uso o aprovechamiento de las aguas; la normatividad de zonas reglamentadas, vedas y reservas existentes en el acuífero o región hidrológica, etc.

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## V. Ley de Aguas Nacionales

11. Entre las obligaciones de los concesionarios o asignatarios se prevé que los mismos deberán:

- Cubrir los pagos que les correspondan de acuerdo con lo establecido en la Ley Fiscal vigente y en las demás disposiciones aplicables. ( Art. 29 fracc. V)
- 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. (Art. 29, Fracc. X)
- No explotar, usar, aprovechar o descargar volúmenes de agua, mayores a los autorizados en los títulos de concesión. (Art. 29, Fracc. XI)
- Cumplir con las demás obligaciones establecidas en la Ley y sus reglamentos, y en las demás normas aplicables y con las condiciones establecidas en los títulos de concesión o asignación. (Art. 29 Fracc. XVII)

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## V. Ley de Aguas Nacionales

### 12. Extinción de las concesiones o asignaciones (Art. 29 Bis 3)

La concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales sólo podrá extinguirse por:

- Vencimiento de la vigencia establecida en el título, excepto cuando se hubiere prorrogado.
- Renuncia del titular.
- Cegamiento del aprovechamiento a petición del titular.
- Muerte del titular, cuando no se compruebe algún derecho sucesorio.
- Nulidad declarada por la Autoridad del Agua, por ejemplo cuando se haya proporcionado información falsa para la obtención del título, si ha mediado error o dolo atribuible al concesionario o asignatario; cuando se hubiere emitido por un funcionario sin facultades para ello, etc.
- Por caducidad parcial o total declarada por la autoridad 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.

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## V. Ley de Aguas Nacionales

Para la declaración de caducidad se considerará el pago de derechos que realice el usuario en la Ley Federal de Derechos y la determinación presuntiva de los volúmenes aprovechados.

13. Entre las excepciones a la figura de la caducidad, establecidas en la Ley. (Art. 29 Bis 3).

Se prevé que **no se aplicará la extinción por caducidad parcial o total, cuando:**

- Exista falta de uso total o parcial del volumen de agua concesionada o asignada, la cual obedezca a caso fortuito o fuerza mayor.
- Exista mandamiento judicial o resolución administrativa que impidan disponer temporalmente de los volúmenes de agua, siempre y cuando, dichas resoluciones no hubieren sido emitidas por causas imputable al propio usuario.
- **El concesionario o asignatario pague una cuota de garantía de no caducidad, proporcional y acorde con las disposiciones que se establezcan al respecto, 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.**

La Autoridad deberá verificar la aplicación puntual de las disposiciones en materia de transmisión de derechos y su regulación.

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## V. Ley de Aguas Nacionales

- 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.
- Esté realizando las inversiones que correspondan, o ejecutando las obras para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas siempre que esté dentro del plazo otorgado al efecto.

## VI. Reglamento para la determinación y pago de la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales. ( D.O.F. 27/05/11)

A) Tiene por objeto establecer el procedimiento de determinación y pago de la cuota de garantía de no caducidad a que se refiere el artículo 29 Bis 3, fracción VI, numeral 3 y último párrafo de dicha fracción de la Ley de Aguas Nacionales. (Art. 1º)

B) A través de la cuota de garantía de no caducidad se permite al concesionario o asignatario evitar que aplique la extinción de la concesión o asignación por caducidad y, por ende, conservar el volumen de aguas concesionado o asignado o, en su caso, realizar la transmisión total y definitiva de sus derechos. (Art. 1º)

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

VI. Reglamento para la determinación y pago de la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales. ( D.O.F. 27/05/11)

C) El período de dos años previsto en la Ley (artículo 29 Bis 3, fracción VI, numeral 3) se computará a partir de que se haya dejado de explotar, usar o aprovechar parcial o totalmente el volumen de aguas nacionales concesionado o asignado. (Art. 3º)

D) Artículo 4º, prevé el procedimiento para determinar el cálculo de la cuantía por concepto de cuota de garantía de no caducidad. Para ello se multiplica la cuota autorizada por m<sup>3</sup> vigente al momento en que deba realizarse el pago por el volumen mínimo de agua sin explotar, usar o aprovechar durante dos años consecutivos.

E) El pago de la cuota de garantía de no caducidad se efectuará dentro de los primeros quince días hábiles siguientes a aquél en que concluya el periodo a partir de que se haya dejado de explotar, usar o aprovechar parcial o totalmente el volumen de aguas nacionales concesionado o asignado, ello siempre que el interesado avise por escrito a la Comisión Nacional del Agua, al menos quince días antes de que concluya dicho periodo, que ha optado por el pago de la cuota de garantía de no caducidad. (Art. 5º)

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

VI. Reglamento para la determinación y pago de la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales. ( D.O.F. 27/05/11)

F) Cuando la Comisión Nacional del Agua detecte que los concesionarios o asignatarios de aguas nacionales pagaron incorrectamente la cuota de garantía de no caducidad, lo hará del conocimiento de los referidos concesionarios o asignatarios, señalando el volumen de aguas nacionales no explotado, usado o aprovechado que dejaron de pagar y el monto del pago omitido, dentro del plazo de dos años contados a partir de la fecha de presentación de la declaración. (Art. 6)

G) La cuota de garantía de no caducidad al pagarse ampara dos años consecutivos, en cambio el derecho por la explotación, el uso o aprovechamiento de la concesión, ampara únicamente la cantidad de agua utilizada por cada trimestre del ejercicio.

H) La cuota de garantía de no caducidad se calcula considerando únicamente el volumen mínimo no utilizado en cualquiera de los dos años.

Ejemplo: Si en el primer año no se usaron 200 mil metros cúbicos de agua y en el segundo año no se utilizaron 150 mil metros cúbicos, se determina la cuota de garantía por dos años, es decir, sobre los 150 mil metros cúbicos al ser la cifra menor del volumen no utilizado, en cambio si se tratara del derecho de concesión se tendría que calcular sobre los 350 mil metros cúbicos, al sumar  $200 + 150$  que fueron los volúmenes no empleados, de ahí que la cuota de garantía a final de cuentas tenga un impacto económico menor.

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## VII. Naturaleza de la cuota de garantía de no caducidad.

- Para ello se considera lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación del 2012 en su artículo 10, así como al oficio de autorización por parte de la SHCP, en donde se establece que la cuota de garantía tendrá la naturaleza de un aprovechamiento de carácter fiscal.

## VIII. Procedimiento para su determinación:

- Para ello se tomará en cuenta lo dispuesto en el Reglamento para la determinación y pago de la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales, así como lo previsto en el oficio de autorización de la SHCP para considerar estos ingresos como aprovechamientos.

## IX. Su naturaleza como aprovechamiento se determina en función de lo siguiente:

- No se otorga por el uso o goce de un bien del dominio público, sino para evitar que opere la caducidad total o parcial de los derechos de concesión o asignación sobre volúmenes de agua.
- No se vincula con la prestación de un servicio de carácter público.
- No es obligatorio en su pago, ya que se trata de una figura que opera de manera voluntaria.
- Al no existir un pago obligatorio, la autoridad no cuenta con facultades coactivas para imponer su cumplimiento forzoso.
- El no pago de la cuota de garantía no puede originar un crédito fiscal.
- La consecuencia de no pagar la cuota de garantía genera que opere la figura de la caducidad total o parcial de las concesiones o asignaciones sobre volúmenes de agua.

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## X. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda autorizado para fijar o modificar los aprovechamientos que se cobrarán en el ejercicio fiscal del año 2012, incluso por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación o por la prestación de servicios en el ejercicio de las funciones de derecho público por los que no se establecen derechos o que por cualquier causa legal no se paguen. (Art. 10)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante resoluciones de carácter particular, aprobará los montos de los aprovechamientos que cobren las dependencias de la Administración Pública Federal, salvo cuando su determinación y cobro se encuentre previsto en otras leyes.

## XI. Código Fiscal de la Federación

Los aprovechamientos son ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. (Art. 3º)

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## XII. Objetivo de la cuota de garantía de no caducidad

➤ Que los usuarios que no utilizan el volumen concesionado total o parcial del agua, paguen en términos monetarios el “costo de oportunidad social” de que otro agente económico pudo haber utilizado dicho volumen de agua en alguna otra actividad económica o de consumo humano, siempre y cuando ellos opten por mantener sus derechos y su volumen concesionado total.

## XIII. La determinación de la cuota de garantía debe considerar lo siguiente:

➤ Su valor debe reflejar el costo de oportunidad social de mantener ocioso el recurso.

El costo de oportunidad social puede estimarse en función de:

a) De los recursos económicos que dejaron de generarse por la actividad económica.

b) Como ingresos del Estado que pudieron tener una rentabilidad socioeconómica en la producción de bienes y servicios públicos.

➤ Debe generar incentivos hacia el uso eficiente del agua.

➤ Debe lograr evitar el acaparamiento del recurso.

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## XIV. Características de la cuota de garantía de no caducidad

- Se trata de un requisito administrativo optativo previsto en la Ley de Aguas Nacionales y por ende voluntario, que le genera un beneficio al concesionario o asignatario.
- En caso de no cubrirse la cuota de garantía de no caducidad el efecto sería que, se declare la caducidad de los derechos de la concesión o asignación de los volúmenes de agua.
- Su origen es como se ha visto optativo, y se genera cuando durante dos años consecutivos no se utilizaron los volúmenes de agua concesionados o asignados, con lo cual se ubicarían en el supuesto de caducidad previsto en la Ley de Aguas Nacionales.
- A través de la cuota de garantía de no caducidad el concesionario o asignatario conservan los derechos de utilizar los volúmenes de agua determinados.
- Se trata de un ingreso fiscal que tiene la naturaleza de ser un aprovechamiento.
- La finalidad del monto de la cuota de garantía de no caducidad es para cubrir el costo de oportunidad social que se generó por haber mantenido acaparado el recurso hídrico de forma ociosa durante dos años consecutivos, e impedir que otro agente económico hubiera hecho uso del mismo.
- Se debe considerar que mantener un recurso vital como el agua, de manera ociosa, cierra oportunidades para un mejor uso de dicho recurso o bien para ser empleado en otras áreas igual de prioritarias o que generen mayores beneficios a otras personas físicas o morales.

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## XIV. Características de la cuota de garantía de no caducidad

- La titularidad originaria del recurso hídrico no se traspaasa o cede a quienes obtienen una concesión para explotar este recurso natural, ya que los concesionarios se encuentran en una situación de posesión más no de propiedad.
- La cuota de garantía de no caducidad no tiene como finalidad gravar la capacidad en metros cúbicos no utilizados por el concesionario, sino evitar que se actualice la extinción de la concesión otorgada al particular, por caducidad total o parcial y por ende recuperar el costo de oportunidad social por acaparar el recurso hídrico.
- La cuota de garantía de no caducidad se traduce en una opción que tienen los concesionarios o asignatarios que deseen conservar el derecho para usar, explotar o aprovechar volúmenes de agua, que se encuentran sujetos a caducidad total o parcial, por no haber sido aprovechados en un período consecutivo de dos años.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Política de Ingresos autoriza el cobro vía aprovechamientos de la cuota de garantía de no caducidad, y los ingresos por dicho concepto son concentrados en la Tesorería de la Federación.

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## XIV. Características de la cuota de garantía de no caducidad

- El hecho de que la cuota de garantía no se regule de manera pormenorizada en el título de concesión o asignación, no significa que se trate de un concepto nuevo, en virtud de que el mismo ya se encontraba regulado en la Ley de Aguas Nacionales.
- Al encontrarse la cuota de garantía de no caducidad regulada en la Ley de Aguas Nacionales; en el Reglamento para la determinación y pago de la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales; en la Ley de Ingresos respectiva, así como en el Código Fiscal de la Federación, se observa que dicha figura encuentra un sustento jurídico completo en su regulación y aplicación.
- La cuota de garantía de no caducidad busca crear un equilibrio entre el interés particular del concesionario o asignatario en el aprovechamiento de los bienes objeto de la permisión y el interés colectivo que propugna por el uso racional del recurso hídrico.

# LA CONSTITUCIONALIDAD Y FINALIDAD DE LA CUOTA DE GARANTÍA DE NO CADUCIDAD

## XV. Beneficios de la cuota de garantía de no caducidad.

- La cuota de garantía se trata de una opción que permite a los usuarios conservar volúmenes de agua no utilizados.
- Se logra recuperar volúmenes concesionados de agua, si los usuarios no optan por el pago de la cuota de garantía de no caducidad.
  - a) Lograr la eficiencia en el otorgamiento de concesiones y estabilización de acuíferos.
- Generar incentivos económicos para un uso racional del agua, encaminados a la sustentabilidad de los recursos hidrológicos del país y de la actividad económica.
- A través de la misma se llevan a cabo acciones contra las subdeclaraciones de agua, a fin de desincentivar declaraciones de consumos no apegados a la realidad y realizar un uso eficiente del agua.
- El pago de los derechos por los volúmenes de agua utilizados y el pago de la cuota de garantía, permiten la determinación de un costo para el contribuyente que compite con el costo de eficiencia; se crean incentivos para que los concesionarios realicen inversiones tendientes a elevar la eficiencia en el uso del agua (art. 29 Bis 3, punto 5), beneficios que le permiten ahorro en el pago de derechos, evitar el pago de la cuota de garantía y como consecuencia la caducidad.