

AMPARO EN REVISIÓN 1409/2015
QUEJOSA: *****

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ
SECRETARIA AUXILIAR: BRENDA MONTESINOS SOLANO

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día _____

V I S T O S, para resolver los autos del amparo en revisión **1409/2015**, promovido por *********, representante legal de *********; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el veintidós de mayo de dos mil catorce, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en la Laguna (Torreón, Coahuila), *********, por conducto de su apoderado legal *********, demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:

Autoridades Responsables:

Como ordenadoras:

- *Congreso de la Unión, integrado por Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.*
- *Presidente de la República.*

- *Secretario de Gobernación.*
- *Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación.*

Como ejecutoras:

- *Director General de la Comisión Nacional del Agua.*
- *Subdirector General de Administración del Agua de la Comisión Nacional del Agua.*
- *Coordinador General de Revisión y Liquidación Fiscal de la Comisión Nacional del Agua.*
- *Director General del Organismo de Cuenca Cuencas Centrales del Norte.*
- *Director de Revisión y Liquidación Fiscal del Organismo de Cuenca Cuencas Centrales del Norte.*
- *Director Local de la Comisión Nacional del Agua en el Estado de Zacatecas.*

Actos reclamados:

- ***Del Congreso de la Unión, Presidente de la República, Secretario de Gobernación y Secretario General Adjunto del Diario Oficial de la Federación, se reclama, en el ámbito de sus funciones, la expedición, promulgación, refrendo y publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, en el que se reformaron los artículos 222, 223, Apartado A, 231, fracciones I y II, de la Ley Federal de Derechos.***
- ***Del Director General y Subdirector General de Administración del Agua, ambos de la Comisión Nacional del Agua, se reclama la aplicación y ejecución del Decreto, toda vez que conforme a la Ley Federal de Derechos, la Ley de Aguas Nacionales y el Reglamento interior de la Comisión Nacional del Agua es la autoridad a quien le corresponde vigilar el cumplimiento de las obligaciones administrativas y fiscales de las personas que son titulares de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de aguas nacionales o respecto de aquellas que no siendo concesionarias tienen la obligación de pagar***

por el uso, aprovechamiento o explotación que hagan de aguas nacionales.

- ***Del Coordinador General de Revisión y Liquidación Fiscal, Director General del Organismo de Cuenca Cuencas Centrales del Norte, Director de Revisión y Liquidación Fiscal del Organismo de Cuenca Cuencas Centrales del Norte y Director Local de la Comisión Nacional del Agua en el Estado de Zacatecas, todos de la Comisión Nacional del Agua, toda vez que conforme a la Ley Federal de Derechos la Ley de Aguas Nacionales y el Reglamento interior de la Comisión Nacional del Agua es la autoridad a quien le corresponde vigilar el cumplimiento de las obligaciones administrativas y fiscales de las personas que son titulares de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de aguas nacionales o respecto de aquellas que no siendo concesionarias tienen la obligación de pagar por el uso, aprovechamiento o explotación que hagan de aguas nacionales.***

Preceptos constitucionales que contienen los derechos fundamentales violados. La quejosa invocó como preceptos constitucionales que contienen los derechos fundamentales violados, los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, narró los antecedentes del caso y formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes.

SEGUNDO. Admisión, trámite y resolución del juicio de amparo. Mediante auto de trece de junio de dos mil catorce, el Juez Primero de Distrito en la Laguna, Torreón, Coahuila, quien conoció del escrito de demanda, admitió a trámite la demanda y la registró con el número *****; asimismo, solicitó a las autoridades responsables sus respectivos informes justificados.

Seguidos los trámites procesales correspondientes, el Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, en apoyo al Juzgado del conocimiento,

en el expediente auxiliar número *****, dictó sentencia el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, en la que resolvió, por una parte, **sobreseer** en el juicio de amparo y, por la otra, **negar** el amparo solicitado.

En proveído de siete de noviembre se declaró que la sentencia había causado ejecutoria al no haberse interpuesto recurso de revisión en su contra; sin embargo, la parte quejosa interpuso incidente de nulidad en contra de la notificación de la sentencia, el que se declaró fundado mediante resolución de ocho de mayo de dos mil catorce, ordenándose realizar nuevamente la notificación.

TERCERO. Interposición y trámite de los recursos de revisión principal y adhesivos. Inconforme con la resolución anterior, la parte quejosa, por conducto de su representante, *****, interpuso recurso de revisión, mediante escrito presentado el veintinueve de mayo de dos mil quince, ante el Juzgado Primero de Distrito en la Laguna, de Torreón, Estado de Coahuila.

En acuerdo de diez de agosto de dos mil quince, el titular del Juzgado del conocimiento, ordenó la remisión de los autos del juicio de amparo y el escrito de expresión de agravios al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, en turno.

Correspondió conocer del recurso de revisión el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, cuyo Presidente, lo admitió a trámite en auto de catorce de agosto de dos mil quince y lo registró con número *****.

Mediante proveído de veintiocho de octubre de dos mil quince, dicho Tribunal Colegiado tuvo por interpuestos los recursos de revisión

adhesiva del **Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos**, y del **Director General, Subdirector General de Administración del Agua y Coordinadora General de Recaudación y Fiscalización**, todos de la Comisión Nacional del Agua.

Seguidos los trámites de ley, por resolución de doce de noviembre de dos mil quince, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito remitió el asunto a esta Suprema Corte para que resolviera lo que a derecho corresponda, respecto de la constitucionalidad de los **artículos 223, apartado A), 226** (se tuvo por reclamado en la sentencia de amparo) **y 231 de la Ley Federal de Derechos, así como de la Norma Oficial Mexicana NOM-11-CONAGUA-2000.**

CUARTO. Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En auto de **cuatro de diciembre de dos mil quince**, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó asumir la competencia originaria para que este Alto Tribunal conociera del recurso de revisión y, en atención al número de asuntos radicados en la Comisión de Secretarios de Estudio y Cuenta número 68, a cargo del Ministro Juan N. Silva Meza, se reservó el turno del presente asunto, hasta en tanto se emitiera el criterio sobre el problema central que aborda.

Por auto de cuatro de abril de dos mil dieciséis, conforme a lo acordado por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de febrero de dos mil dieciséis, se remitió el asunto a la comisión número 78 a cargo del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la cual quedaron asignados los asuntos en los que subsiste el problema de constitucionalidad de los artículos 222, 223 y 231 de la Ley Federal de Derechos, y se determinó que se resolverían por la Sala de su adscripción; por lo cual,

previo dictamen, mediante acuerdo de ***, la Presidenta de la Primera Sala ordenó el avocamiento del asunto, y su devolución a la Ponencia correspondiente.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83 de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a lo previsto en el punto tercero, en relación con la fracción III del punto Segundo del Acuerdo General Plenario 5/2013, que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó la inconstitucionalidad de los **artículos 223, apartado A), 226 y 231, de la Ley Federal de Derechos, así como de la Norma Oficial Mexicana NOM-11-CONAGUA-2000.**

Cabe señalar que en virtud de lo acordado por el Tribunal Pleno en sesión privada de trece de junio de dos mil dieciséis, se estableció que los asuntos asignados a las Comisiones Fiscales de Secretarios de Estudio y Cuenta se resuelvan por la Sala de la adscripción del Ministro encargado de cada una de ellas. Por ello, en el presente caso se surte la competencia de esta Primera Sala, toda vez que el asunto forma parte de la Comisión de Secretarios de Estudio y Cuenta número 78 “*Derechos Federales 2014*”, asignada al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, integrante del mencionado órgano colegiado.

SEGUNDO. Oportunidad del recurso de revisión principal y adhesivos. Es necesario verificarla, toda vez que el Tribunal Colegiado del conocimiento omitió analizar la oportunidad de los recursos interpuestos.

Recurso de revisión principal:

- La sentencia impugnada se notificó a la parte quejosa, el **catorce de mayo de dos mil quince**.
- Dicha notificación surtió efectos al día hábil siguiente, esto es, el **quince siguiente**.
- Así, el plazo de diez días hábiles para interponer el recurso de revisión transcurrió del **dieciocho al veintinueve de mayo de dos mil quince**, descontándose los días dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro por ser sábados y domingos de acuerdo al artículo 19 de la Ley de Amparo.
- Si el escrito mediante el cual se interpuso el recurso de revisión se presentó el **veintinueve de mayo de dos mil quince**, es claro que su interposición fue **oportuna**.

Recursos de revisión adhesivas:

En cuanto al recurso interpuesto por Director General y Subdirector General de Administración del Agua, ambos de la Comisión Nacional del Agua:

- El acuerdo de admisión del recurso revisión principal dictado por el Tribunal Colegiado del conocimiento, se les notificó el **treinta y uno de agosto de dos mil quince**.
- Dicha notificación surtió efectos en ese mismo día.
- Así, el plazo de los cinco días hábiles para interponer el recurso de revisión adhesiva transcurrió del **uno al siete de septiembre de dos mil quince**, descontándose los días cinco y seis, por ser sábado y domingo de acuerdo al artículo 19 de la Ley de Amparo.

- Si el escrito mediante el cual se interpuso el recurso de revisión se presentó el **siete de septiembre de dos mil quince (como se desprende del sello de correo oficial, que obra en el sobre postal, a foja 69 del amparo en revisión *****)**, es claro que su interposición fue oportuna.

En cuanto al recurso interpuesto por el Presidente de la República:

- El acuerdo de admisión se le notificó el **cuatro de septiembre de dos mil quince**.
- Dicha notificación surtió efectos en ese mismo día.
- Así, el plazo de los cinco días hábiles para interponer el recurso de revisión adhesiva transcurrió del **siete al once de septiembre de dos mil quince**.
- Si el escrito mediante el cual se interpuso el recurso de revisión se presentó el **diez de septiembre de dos mil quince (como se desprende del sello de correo oficial, que obra en el sobre postal, a foja 97 del amparo en revisión *****)**, es claro que su interposición fue oportuna.

TERCERO. Cuestiones necesarias para resolver el asunto. A continuación se sintetizan los argumentos atinentes a las cuestiones medulares planteadas en la controversia traída a revisión, principalmente en lo que respecta a la constitucionalidad de las normas impugnadas:

I. En la demanda de garantías la quejosa planteó, medularmente, lo siguiente:

LEGALIDAD TRIBUTARIA.

PRIMER CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

1.1. Los artículos 222, 223, apartado A, y 231, fracciones I y II, de la Ley Federal de Derechos son inconstitucionales toda vez que las reglas que establecen el pago de los derechos por el uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales viola la garantía de legalidad prevista en los artículos 16 y 31 de la Constitución Federal, ya que **los elementos del tributo no se contemplan en una ley formal y material.**

1.2. Para determinar la zona de disponibilidad de aguas superficiales se establece una fórmula con 9 factores, de la cual, en donde 6 se deben obtener a partir de la NOM-011-CONAGUA-2000, mientras que los 3 restantes, ***volumen anual de retornos, volumen anual de variación del almacenamiento en embalses y volumen anual de evaporación en embalses,*** se determinan en el precepto; sin embargo, con relación a estos tres, la Ley Federal de Derechos no se especifica cómo se calcula *el aforo de las salidas de los volúmenes que se reincorporan a la red de drenaje de una cuenca, qué es una red de drenaje de una cuenca, qué es y cómo se determinan los volúmenes final e inicial y tampoco qué es una lámina de evaporación medida, ni cómo se aplica a una superficie libre de agua expuesta, ni qué es una superficie libre de agua expuesta, ni cómo se determina ésta,* lo que es indispensable para poder determinarlos, y a su vez establecer las zonas de disponibilidad.

1.3. Por su parte, en cuanto a los 6 conceptos iniciales; la Ley Federal de Derechos señalan que deben ser calculadas conforme al ***método obligatorio*** que contempla la Norma Oficial Mexicana; sin embargo, en el punto 3 de la Norma Oficial Mexicana no se contienen una definición de método obligatorio, y si bien en el punto 1 de la norma se establece que su objeto es

establecer el **método base**, no se refiere a un método obligatorio, sino a uno mínimo obligatorio, que es lo que por lo menos deben contemplar los estudios, pues en la propia disposición se reconoce la posibilidad de aplicar métodos alternos para determinar la disponibilidad media anual de aguas nacionales.

1.4. Sin perjuicio de lo anterior, debe apreciarse que los valores que se contemplan en el artículo 231, fracción I, de la Ley Federal de Derechos, son conceptos que no se pueden obtener con un valor único a partir de las disposiciones de la Norma Oficial Mexicana, sino que son conceptos equívocos por cuanto que para su determinación se pueden obtener procedimientos alternativos, sus valores no se establecen en la Norma Oficial Mexicana sino que depende de otros estudios o son valores cuyo resultados son desconocidos *a priori*.

1.5. Por lo que respecta al **volumen medio anual de escurrimiento natural**, si bien se contempla en la Norma Oficial Mexicana que su determinación depende de alguno de los métodos previstos en el Apéndice Normativo A de dicha disposición administrativa, en los puntos A.1, A.1.1, A.1.1.1, A.1.2, A.1.2.1, del apéndice normativo A de la Norma Oficial Mexicana se establece que se determina aplicando un método directo, que a través de registros hidrométricos, o bien, en caso que no se tengan esos registros, se pueden seguir un método indirecto, denominado **precipitación- escurrimiento**. La utilización de este método indirecto depende de si se cuenta con información pluviométrica “suficiente” de por lo menos 20 años, en cuyo caso el resultado se obtendrá a partir del análisis de los registros utilizando el “método de Polígonos de Thiessen o Isoyetas”, pero si esos registros no son “suficientes” o la información es escasa, entonces el resultado dependerá de “los

planos de Isoyetas Normales Anuales editados por la Comisión Nacional del Agua.

Como se puede apreciar, el volumen medio anual de escurrimiento anual no se puede determinar a partir de la información que contiene la Norma Oficial Mexicana, además de que no establecer un procedimiento para obtener o elaborar los registros para realizar el método directo de medición o el indirecto y, en este supuesto, tampoco para aplicar o no lo registros o la información que tenga la Comisión Nacional del Agua, misma que tampoco se especifica cómo se obtiene o genera.

1.6. Esa misma imprecisión se genera en relación con el valor del ***volumen medio anual de escurrimiento desde la cuenca aguas arriba*** el cual se determina conforme al punto 4.2.3. de la Norma Oficial Mexicana, en donde para obtener este concepto es necesario conocer no sólo las cuencas hidrológicas sino también las subcuencas, pues éstas determinan el valor del volumen medio anual de escurrimiento de la cuenca hacia abajo, cuando en la Norma Oficial Mexicana y la Ley Federal de Derechos no se dice cuáles son las subcuencas que forman cada cuenca ni se señala qué disposición, acuerdo, ordenamiento o norma las contemplan y determinan.

1.7. Lo mismo advierte en el ***volumen anual de importaciones*** ya que tampoco se establece cuáles son esas otras cuencas hidrológicas o unidades hidrogeológicas que suman los volúmenes de agua superficial en cada una de las cuencas hidrológicas en que se divide el país, ni cuáles son las cuencas hidrológicas o unidades hidrogeológicas que se deben tomar en cuenta para establecer los volúmenes de agua superficial que se reciben o se deben recibir en cada cuenca hidrológica.

1.8. Esas mismas imprecisiones se repiten en lo relativo a la determinación del valor del **volumen anual de extracción de agua superficial**, y la **programación hidráulica**, establecidas en el punto 3.34 y 3.27 respectivamente, de la Norma Oficial Mexicana, pues no se establece cuáles son y cómo se elaboran los programas y estrategias que conforman la programación hidráulica, ni se precisa cómo se determina la cantidad de agua que se tiene asignada o concesionada y que, por tanto debe preservarse.

1.9. Como se ve los preceptos no contemplan ni precisan con la manera para determinar la cuota o tarifa del derecho; sin que sea óbice a lo anterior que la Segunda Sala dispusiera que es posible que la autoridad administrativa sea quien calcule alguno de los elementos del tributo, pues para que eso sea legalmente procedente es necesario que ese cálculo se haga con base en los elementos que se contemplen en una ley y de modo que ese cálculo no permita criterios arbitrarios, lo que resulta si los procedimientos son equívocos, alternativos o sus elementos básicos no se contemplan en una ley.

LEGALIDAD TRIBUTARIA.

SEGUNDO CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

2.1. Como se ha precisado, los elementos del tributo no se contemplan en una ley, ya sea en la propia Ley Federal de Derechos o en cualquier otra disposición legislativa, sino para su determinación se remite a una disposición administrativa, que es la Norma Oficial Mexicana, la cual no es cierto que contemple un método único para establecer los valores de la fórmula.

2.2. Conforme al artículo 231, fracción II, de la Ley Federal de Derechos, para determinar la zona de disponibilidad de aguas del subsuelo es necesario establecer el índice de disponibilidad a

través de los valores **disponibilidad media anual de agua subterránea en una unidad hidrogeológica, recarga total media anual y descarga anual comprometida** que se obtienen a partir del método obligatorio previsto en la Norma Oficial Mexicana.

2.3. La Norma Oficial Mexicana no contempla un método obligatorio, sino contempla el requisito mínimo obligatorio para determinar la **disponibilidad media anual de aguas nacionales**, esto es, no se prevé un único método sino varios alternativos dependiendo si se cuenta con ciertos registros o no y conforme a valores que en dicha disposición no se contempla cómo se obtiene ni quién los obtiene.

2.4. La variable **disponibilidad media anual de agua subterránea en una unidad hidrogeológica** requiere a su vez que se conozca el total del volumen concesionado en una determinada unidad hidrogeológica, sin establecer cuáles son las unidades hidrogeológicas, cómo se empatan con las cuencas hidrológicas ni la manera cómo se determina el volumen total concesionado en dichas unidades o cuencas, aunado a que no se establece cómo ni quién determina el volumen, cantidad o condiciones en las que se pondría en peligro el equilibrio de los ecosistemas.

2.5. El concepto **descarga natural comprometida** incluye otros valores y conceptos que no se pueden determinar a partir de la Ley Federal de Derechos ni de la propia Norma Oficial Mexicana, como se puede apreciar del punto 4.3.3, pues existe falta de precisión en cuanto a lo que se debe entender por “fracción”, cómo y quién determina los impactos negativos a los ecosistemas o la migración de agua de mala calidad a una unidad hidrogeológica y el valor que esto representa para llegar

a un valor aplicable a la fórmula para fijar el índice de disponibilidad

2.6. Lo mismo sucede con el punto 4.3.2, respecto al valor de ***recarga total media anual***, ya que remite al Apéndice Normativo B en donde se señala que su cálculo no se refiere a un solo método sino varios; también que la descripción de los métodos es básica y que para conocer su detalle es necesario remitirse a referencias bibliográficas que se contemplan en la misma. De este modo, en el apéndice se contemplan dos métodos, uno en el punto B.1, como Balance de aguas subterráneas y otro que se nombra en el punto B 4 como Recarga total media. También, en el punto B.5 se menciona la información requerida para desarrollar cualquiera de los métodos, misma que no se establece quién la obtiene, cómo se obtiene, ni la manera como se utiliza en cualquiera de los métodos.

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.

TERCER CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

1. Los artículos 222, 223, apartado A, y 231, fracciones II y III, de la Ley Federal de Derechos, son inconstitucionales y violatorios de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, consagrado en los artículos 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como consecuencia que en los mismos se establecen cuotas diferenciadas en razón de zonas de disponibilidad y no por el consumo que se haga del agua nacional.

2. El fin extrafiscal que se desprende del artículo 223, apartado A, de la Ley Federal de Derechos, es la prevención del agotamiento del recurso natural, de modo que quien consuma el bien natural en una zona en donde es más escaso deberá pagar más y, por el contrario, quien lo consuma en un lugar en el que

se tiene mayor disponibilidad deberá pagar menos; mismo que contraviene los principios de proporcionalidad y equidad que en **3.3.** Precisamente lo anterior se demuestra la violación, ya que la protección de las aguas nacionales no se podría lograr con la imposición de un costo diferenciado en relación con el lugar de extracción de las aguas nacionales, sino con el control que se haga a través de las concesiones o asignaciones que otorgue la autoridad o mediante la imposición de zonas de veda o de zonas reglamentadas.

Por eso es que el hecho que se cobre más por el consumo que se haga en una zona de poca disponibilidad, ya sea de veda o reglamentada, en los cuales el agua no es de libre alumbramiento, no implica que se garantice la cantidad de aguas nacionales que se tendrán en una determinada unidad hidrogeológica en el país.

3.4. Es a través de la determinación de máximos de consumo como se lograría el fin extrafiscal que indebidamente se contempla en el artículo 223, apartado A, de la Ley Federal y que, de manera ilegal, impone diferencias en relación con el costo por el consumo del mismo bien nacional.

Así los principios de proporcionalidad y equidad que forman parte de la garantía de legalidad tributaria, en relación con el pago de derechos por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público de la Nación implican que la determinación de la cuota o tarifa deba fijarse en relación con la cantidad de los bienes que se dispongan y, en todo caso, tratando por igual a quienes se encuentren en el mismo supuesto de causación, que para el caso del agua sería por el uso consuntivo al que se destinen las aguas nacionales.

3.5 Finalmente se reitera que, la diferencia en los costos previstos de acuerdo con las zonas de disponibilidad es violatorio

de la garantía de legalidad, pues los mismo contra vienen los principios de proporcionalidad y equidad, ya que provocan que el mismo bien tenga cuotas diferenciadas por regiones con la finalidad de evitar su consumo en exceso, cuando dicho fin no se puede lograr sino limitando el volumen total explotado y no incrementando el costo por su uso, aprovechamiento o explotación.

II. El Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Décima Región, emitió sentencia, en la que sostuvo, sustancialmente las siguientes consideraciones:

- **En el considerando segundo**, se decretó el sobreseimiento del juicio por cuanto hace al Director General de la Comisión Nacional del Agua; Subdirector General de Administración del Agua de la Comisión Nacional del Agua; Coordinador General de Revisión y Liquidación Fiscal de la Comisión Nacional; Director Local de la Comisión Nacional del Agua en el Estado de Zacatecas; Director General del Organismo de Cuenca Cuencas Centrales del Norte; Director de Revisión y Liquidación Fiscal del Organismo de Cuencas del Norte; y Director de Revisión y Liquidación Fiscal del Organismo de Cuenca Cuencas del Norte, en relación con la aplicación y ejecución de los artículos 222, 223, apartado A); 226 y 231 de la Ley Federal de Derechos.
- En el **considerando tercero**, se estimaron ciertos los actos reclamados de la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, ambos del Congreso de la Unión; Presidente de la República; Secretario de Gobernación; y Director del Diario Oficial de la Federación.
- **En el considerando cuarto**, se analizaron las causas de improcedencia invocadas por el Presidente de la República y Director General de la Comisión Nacional del Agua, en el manifestaron que se actualizaban las contenidas en las fracciones

XIII y XIV, del artículo 61, de la Ley de Amparo, al señalar la Ley Federal de Derechos, constituía una **norma autoaplicativa**; lo anterior, fue desestimado en virtud de que la quejosa había presentado la demanda con motivo de su primer acto de aplicación, y no por su entrada en vigor. También se desestimó la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII, del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con la diversa fracción VI, del artículo 108, del mismo ordenamiento, invocada por el Director General de la Comisión Nacional del Agua, toda vez que de la simple lectura de la demanda se advertía que sí se habían expresado argumentos por los cuales se consideraron inconstitucionales los acuerdos generales recurridos, exponiendo que el derecho de tales acuerdos invaden la esfera de atribuciones del poder legislativo, además de que se apoyan en una norma general que ya no tiene vigencia.

- En el **considerando quinto**, se tienen por **infundados** los conceptos de violación en el cual se adujo que los artículos **222, 223 apartado A, 226 y 231 de la Ley Federal de Derechos**, resultan violatorios del **principio de legalidad tributaria**, ya que estos sí contenían todos los elementos de la contribución.
- De los artículos impugnados, se advierte que los contribuyentes que paguen el derecho sobre uso, explotación, o aprovechamiento de agua, en primer lugar deben ubicar la cuenca o acuífero en que se efectúe su extracción, dentro de una de las cuatro zonas de disponibilidad que marca la Ley Federal de Derechos.
- Una vez hecho lo anterior, el contribuyente podrá saber la cuota que se le aplicará, dependiendo de la zona de disponibilidad en la que se realice la extracción, y si se trata de aguas superficiales, o aguas subterráneas. La cuota preestablecida por la ley citada, se multiplicará por cada metro cúbico que resulte de restar a la lectura del aparato de medición en el último día hábil del trimestre que se trate, la lectura del último día del trimestre inmediato anterior.

- El resultado obtenido de la operación expuesta será el monto a pagar por concepto de derecho de uso, explotación o aprovechamiento de agua, el cual deberá pagarse de forma trimestral a más tardar el último día hábil de los meses de enero, abril, julio y octubre, mediante declaración trimestral definitiva que presentará en las oficinas autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria.
- Ahora bien, de no tener los datos que publica la Comisión Nacional del Agua respecto a las zonas de disponibilidad, la Ley Federal de Derechos establece una fórmula, que debe aplicar el contribuyente, y una vez que obtenga el resultado, éste debe ubicarse dentro de los rangos que marca la última parte del artículo 231, de la multicitada ley; así, el sujeto pasivo puede saber a qué zona de disponibilidad pertenece la cuenca o acuífero de donde se extrae el agua.
- Una vez explicada la forma de cálculo y entero del derecho en estudio, se advierte que **los conceptos de violación expuestos por la parte quejosa son infundados**, pues contrario a lo manifestado sí se cuentan con todos los elementos del tributo, a saber:
 - **Sujeto:** Las personas físicas o morales que usen, exploten o aprovechen aguas nacionales (artículo 222).
 - **Objeto:** La explotación, uso, o aprovechamiento de aguas nacionales (artículo 223).
 - **Base:** La cantidad de agua extraída de la cuenca o acuífero (artículo 223).
 - **Tasa:** Una cuota fija, la cual se determina dependiendo de la zona de disponibilidad, multiplicada por los metros cúbicos que se extrajeron de la cuenca o acuífero (artículo 223, apartado A).
 - **Época de pago:** Por ejercicios trimestrales (artículo 226).

- La parte quejosa aduce que la ley no indica a qué zona de disponibilidad pertenece cada una de las cuencas o acuíferos, por la que debe aplicarse la fórmula establecida en el artículo 231 transcrito, la que a su vez remite al contribuyente a la norma oficial mexicana NOM-011-CONAGUA-2000, lo que resulta inconstitucional, pues la ley remite al sujeto pasivo a un ordenamiento diverso para el cálculo del tributo; sin embargo, el citado precepto establece que la Comisión Nacional del Agua publicará los valores de la fórmula que se utiliza para saber la zona de disponibilidad a la que pertenece cada cuenca o acuífero, dentro de los dos primeros meses del ejercicio; igualmente publicará, como facilidad administrativa a más tardar el tercer mes del ejercicio fiscal que se trate, la zona de disponibilidad que corresponda a cada cuenca hidrológica y acuífero del país.
- Lo expuesto en el citado artículo fue cumplido a cabalidad por la Comisión Nacional del Agua, pues el veintiséis de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “ACUERDO por el que se dan a conocer los valores de cada una de las variables que integran las fórmulas para determinar durante el ejercicio fiscal 2014 las zonas de disponibilidad, a que se refieren las fracciones I y II, del artículo 231 de la Ley Federal de Derechos, vigente a partir del 1 de enero de 2014”, del que se puede apreciar que se establecen todos los valores de las variables contenidas en el artículo 231, de la Ley Federal de Derechos. Así mismo, el veintisiete de marzo de dos mil catorce, se publicó por el mismo medio, el “ACUERDO por el que se dan a conocer las zonas de disponibilidad que corresponden a las cuencas y acuíferos del país para el ejercicio fiscal 2014, en términos del último párrafo del artículo 231 de la Ley Federal de Derechos vigente.”.
- Así, los argumentos vertidos por la parte quejosa respecto de las posibles confusiones que existen en la redacción de la norma oficial

mexicana son inoperantes, ya que el contribuyente no tiene que remitirse a éstos para saber el monto a pagar por el derecho de uso, explotación, o aprovechamiento de agua; además la Comisión Nacional del Agua, antes del último día hábil del mes de abril, publicó los acuerdos correspondientes que señalan la clasificación de las cuencas y acuíferos del país, en términos del artículo 231 de la Ley Federal de Derechos.

- En otro aspecto, el hecho que la ley en comento remita al contribuyente a un ordenamiento diverso para el cálculo del derecho correspondiente, no falta al principio de legalidad tributaria; pues como ya se dijo, la multicitada ley indica todos los elementos del tributo, ya que señala que se aplicará la cuota correspondiente a cada zona de disponibilidad y la ubicación del asiento de agua, es decir, si se trata de aguas superficiales o subterráneas, y se multiplicará por la diferencia de los metros cúbicos consumidos entre un trimestre y otro.
- En efecto, los acuerdos decretados por la Comisión Nacional del Agua no constituyen actos que invadan la esfera de atribuciones del poder legislativo, pues fue éste el que determinó la cuota por cada zona de disponibilidad, la base gravable del derecho, así como la época de pago del mismo; por tal motivo, no se deja al arbitrio de una autoridad administrativa la determinación de la contribución, pues todos sus elementos ya fueron definidos por el legislador.
- Igualmente, no puede dejar de considerarse que la determinación de la zona de disponibilidad resulta ser una cuestión de carácter técnico, en donde se toman en cuenta diversos factores ambientales y físicos, para establecer la disponibilidad del agua de los cauces y asientos naturales; así, la remisión que hace el legislador a los acuerdos decretados por la Comisión Nacional del Agua no significa dejar al arbitrio de una autoridad administrativa la determinación de la contribución, sino que se dejan fuera del

cuerpo normativo cuestiones de carácter técnico, pues es necesario remitirse a un ordenamiento diverso que contenga los conocimientos científicos oficiales, para determinar la zona de disponibilidad de cada cuenca o acuífero de la nación, conforme a la medición de sus recargas; lo que efectivamente lleva a cabo la Comisión Nacional del Agua, pero con apego a un procedimiento preestablecido en la NOM-011-CONAGUA-2000; lo que cumple con la garantía de legalidad.

- Por tal motivo, es válido que se realicen esta clase de remisiones a diversos ordenamientos técnicos, pues los valores ahí contenidos sufren modificaciones, lo que no significa que la forma de tributar deba ser diferente, sino que, en su caso, deben aplicarse valores diferentes, y además se genera certidumbre a los gobernados sobre los factores que inciden en la cuantía de sus cargas tributarias.
- Por otro lado, por cuanto hace a la inconstitucionalidad de los acuerdos reclamados, en razón de que los mismos se basaron en lo dispuesto por la norma oficial mexicana NOM-011-CONAGUA-2000, el artículo 51, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, contrario a lo expuesto por la parte quejosa, dicha norma oficial sí ha sido sujeta a revisiones periódicas, como puede desprenderse de la página oficial de internet de la Secretaría de Economía (<http://www.economia.gob.mx/files/dgn/RevisionQuinquenal.htm>), en donde se observa que fue ratificada el cuatro de junio de dos mil siete; igualmente, se aprecia que por oficio B00.03.-0990 de la Comisión Nacional del Agua, se determinó modificar dicha norma oficial mexicana, y mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, de veintitrés de julio del presente año, se presentó el proyecto de modificación correspondiente, empero el mismo aún no ha sido aprobado.

- Debe decirse que el hecho que los acuerdos reclamados se hayan realizado con base en la NOM-011-CONAGUA-2000, no resultan inconstitucionales, pues el artículo 231, de la Ley Federal de Derechos, establece una salvedad, que indica: “...*En caso de que la Norma Oficial Mexicana señalada en el párrafo anterior se modifique, para efectos de este artículo se continuará aplicando la NOM-011-CONAGUA-2000...*”; en ese sentido, se cumple con el principio de legalidad, ya que hace la precisión que aun cuando existan modificaciones a la norma oficial, ésta será aplicable por cuanto hace a los métodos utilizados para calcular los valores establecidos en el citado precepto. No obsta que pierda su vigencia como Norma Oficial Mexicana, pues sus especificidades técnicas, son tomadas por el legislador para complemento de la contribución que nos ocupa.
- Finalmente, la quejosa aduce que se violan los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, en razón de que el cálculo del derecho se basa en la zona de disponibilidad, y no en el consumo de agua; sin embargo, como ya se expuso anteriormente, sus argumentos son incorrectos, pues la base del derecho lo es la cantidad de agua extraída de la cuenca o acuífero, a la cual se le aplicará una cuota dependiendo de la zona de disponibilidad en que se encuentre el asiento de agua. Sin perder de vista el fin extra fiscal que tiende a facilitar la disponibilidad de aguas, donde son más abundantes.
- Como puede observarse, el método de cálculo utilizado en este derecho, resulta equitativo, pues no debe perderse de vista que al ser un bien del dominio público y de tal relevancia como lo es el agua, el Estado debe implementar medidas para vigilar su adecuado aprovechamiento, así como considerar el impacto ambiental que significa la extracción de agua en ciertos lugares, dada su disponibilidad, lo que puede afectar al medio ambiente y

causar repercusiones de otra índole que afecten la flora y fauna del país, así como el consumo humano.

- Es por esta razón, que al crear distintas zonas de disponibilidad, se busca la protección de los bienes de la nación, y tal determinación no viola el principio de equidad, pues todos los contribuyentes que se encuentren en la misma zona de disponibilidad estarán sujetos a la misma cuota fija; igualmente, lo expuesto no es contrario al principio de proporcionalidad, en razón de que los contribuyentes que se encuentren sujetos a una misma zona de disponibilidad no erogarán la misma cantidad por concepto de pago de derechos, pues el monto será proporcional a la cantidad de agua extraída en el asiento correspondiente, tal como lo establece el artículo 223, de la Ley Federal de Derechos, al señalar que debe aplicarse la cuota que corresponda por cada metro cúbico que se obtenga de la diferencia entre la medición del trimestre inmediato anterior, y la medición del trimestre que se pagará.
- En ese orden de ideas, se concluye que **el derecho en estudio resulta constitucional, pues se determina respetando los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, al tener como base la cantidad de agua extraída de la cuenca o acuífero correspondiente.**

III. Los razonamientos esenciales que interesan al caso, contenidos en los **agravios**, hechos valer por el recurrente, son los que se sintetizan a continuación:

Primero:

- ❖ No se analizó correctamente el primer concepto de violación respecto de la constitucionalidad de los artículos 222, 223, apartado A y 231, fracciones I, de la Ley Federal de Derechos lo que implica que se emitiera en contravención de los principios de congruencia,

exhaustividad y legalidad, pues lo que se cuestionó es que en la Ley Federal de Derechos o en cualquier otra disposición legal no se contemplan los valores ni cómo se integran los elementos del tributo del artículo 231 de la Ley Federal de Derechos para determinar la zona de disponibilidad.

- ❖ En ese sentido, se señaló que el artículo 231, fracción I, de la Ley Federal de Derechos establece que para determinar la zona de disponibilidad se debe a la disponibilidad relativa, para lo que es necesario que se obtengan los **valores del volumen medio anual de escurrimiento natural, volumen medio anual de escurrimiento desde la cuenca aguas arriba, volumen anual de importaciones, volumen anual de extracción de agua superficial, volumen anual actual comprometido aguas abajo, volumen anual de exportaciones, volumen anual de retornos, volumen anual de variación del almacenamiento en embalses y volumen anual de evaporación en embalses**. Es decir, estos valores son esenciales para determinar la zona de disponibilidad.
- ❖ Los volúmenes **medio anual de escurrimiento natural, medio anual de escurrimiento desde la cuenca aguas arriba, anual de importaciones, anual de extracción de agua superficial, anual actual comprometido aguas abajo y anual de exportaciones** se deben obtener con base en la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2000, precisando que no se cuestionó la inconstitucionalidad por virtud de que se remita para el cálculo a la Norma Oficial Mexicana; sino que **a partir de los elementos previstos en la Norma Oficial Mexicana no es posible obtener los valores que se requieren** para determinar la zona de disponibilidad.
- ❖ Se dijo que aun cuando el artículo 231 de la Ley Federal de Derechos establece que los volúmenes señalados en el punto anterior se tendrían que determinar con base en el método

obligatorio que contempla la Norma Oficial Mexicana, lo cierto es que en esa norma oficial no se prevé un método obligatorio. Esto es, no se afirmó que en la Norma Oficial Mexicana no estableciera procedimientos para determinar el valor, sino que en la Ley Federal de Derechos se remite a un procedimiento que no se contempla en la Norma Oficial y que no se dan elementos o consideraciones que permitan escoger alguno de los previstos en la Norma Oficial Mexicana.

- ❖ Se destacó que para los conceptos de ***volumen anual de retornos, volumen anual de variación de almacenamiento en embalses y volumen anual de evaporación***, el precepto señala que el primero se determina mediante aforo de salidas de los volúmenes que se reincorporan a la red de drenaje de una cuenca; que el segundo se determina mediante la diferencia de volumen final, menos el volumen inicial, de cada año en particular, y que el tercero se determina a partir de la lámina de evaporación medida aplicada a la superficie del agua expuesta, en los embalses naturales o artificiales, sin que sea posible, con base en la Ley Federal de Derechos determinar estos valor, pues no se especifica cómo se calcula el aforo de las salidas de los volúmenes que se reincorporan a la Red de drenaje de una cuenca, qué es una red de drenaje de una cuenca, qué es y cómo se determinan los volúmenes final e inicial y tampoco qué es una lámina de evaporación medida, ni cómo se aplica a una superficie libre de agua expuesta, qué es una superficie libre de agua expuesta o cómo se determina la superficie de agua expuesta.
- ❖ Se expuso que los ***volúmenes anuales de variación del almacenamiento de embalses y de evaporación de embalses*** no se determinarían con base en la Norma Oficial Mexicana, por lo que la recurrente señaló que la determinación de esos volúmenes se tendría que hacer con base en la definición y elementos que

establece el artículo 231 de la Ley Federal de Derechos; sin embargo en la Ley Federal no se establecen los elementos ni la manera cómo se pueden determinar estos conceptos.

- ❖ El señalamiento de la quejosa fue claro, pues se sostuvo que en la Ley Federal de Derechos, en cualquier otra disposición legal o en la Norma Oficial Mexicana no se contemplan los elementos, valores o procedimientos que permitan determinar la zona de disponibilidad en la que se ubica la revisionista; no obstante ello, en la sentencia se sostiene una causa de controversia totalmente distinta, pues nunca se afirmó que los artículos 223 y 231 de la Ley Federal de Derechos, reformados por el Decreto no contemplaran los elementos del tributo.
- ❖ Lo que señaló es que no se contemplan los valores que integran los elementos del tributo, es decir, formalmente las disposiciones en mención sí señalan el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa; sin embargo, para determinar la base se tiene que atender a lo que señala la Norma Oficial Mexicana, misma que no contempla un procedimiento único que dé la seguridad jurídica necesaria para determinar la contribución a cargo del sujeto pasivo.
- ❖ En la Norma Oficial Mexicana no se contempla un método obligatorio, como se ve del punto 3 que no contiene una definición del método obligatorio, no se contempla algún procedimiento para obtenerlo. Lo que prevé es cómo se puede determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales.
- ❖ La Norma Oficial Mexicana no es una disposición que se hubiese elaborado con la finalidad de servir de apoyo a la determinación de las zonas de disponibilidad para el pago del derecho de aprovechamiento, explotación o uso del agua nacional. Es una norma totalmente técnica que sirve para establecer la capacidad de recarga de una cuenca hidrológica o una unidad hidrogeológica.

- ❖ El juez de la causa sostiene que el método previsto en la Norma Oficial Mexicana es el obligatorio porque es el preestablecido; sin embargo, mientras que la Ley Federal de Derechos señala que debe seguir el método obligatorio previsto en la Norma Oficial Mexicana, en ésta se contempla un método que se considera como un requerimiento técnico mínimo obligatorio, pero que no restringe la posibilidad de seguir otros que sean más precisos, lo que evidencia que se trata de un método alternativo. Al no ser clara la referencia de la ley, se genera una primera interrogante en cuanto a si se puede seguir un método alternativo más preciso que el método previsto en la Norma Oficial Mexicana y si ese resultado vincularía a la Comisión Nacional del Agua para el cálculo de la contribución; y en segundo lugar, si se podría entonces cambiar de zona de disponibilidad a partir del dictamen que emitiera el Comité Consultivo Nacional de Normalización del Sector Agua, si el resultado en el método alternativo fuera distinto.
- ❖ En la sentencia que se recurre no se analizó correctamente el agravio de la revisionista, ya que no cuestionó la remisión a la Norma Oficial Mexicana, sino que ésta no contempla un procedimiento único obligatorio, que permite la aplicación de métodos alternativos sin que la Ley Federal de Derechos resolviera cuál debe prevalecer o cómo debe finalmente determinarse el valor aplicable para definir la base de la contribución.
- ❖ En la sentencia se dejó de analizar que en la Norma Oficial Mexicana no se contemplan todas las variables que se mencionan en las formulas previstas por el artículo 231, fracciones I y II de la Ley Federal de Derechos, como se expuso (*Transcribe el primer agravio en donde hace referencia a distintos valores que estima no se encuentran definidos*).
- ❖ En referencia a lo anterior, indica que los factores de las fórmulas no pueden obtenerse a partir de la Norma Oficial Mexicana como se

ordena en la ley. Al respecto, el Juez indebidamente consideró que esto se subsanaba, con la obligación de que la Comisión Nacional del Agua publique esos valores; conclusión incongruente en relación con la litis planteada e ilegal, ya que no se cuestionó si la autoridad administrativa podía y debía publicar los valores, ni si los valores podían apoyarse en otras disposiciones legales o administrativas, sino que los valores no se pueden obtener con la información y referencias que establecen los artículos 222, 223, apartado A y 231 de la Ley Federal de Derechos ni de la Norma Oficial Mexicana.

- ❖ Aunado a ello, debe considerarse que no es cierto que el hecho de que la autoridad administrativa pueda publicar los valores subsane la omisión del precepto, pues estos elementos tienen que estar previstos en una ley, formal y material, sin que deban obtenerse a partir de la actividad que realice una autoridad determinada.
- ❖ En el mismo sentido se resolvió la constitucionalidad del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, en la tesis de rubro *“ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS. LOS ARTÍCULOS 17-A, 20 Y 21 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN CUATRO LO ESTABLECEN, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD”*, pues el razonamiento para concluir su constitucionalidad es que se contemplan todos los elementos que debe tomar en cuenta la autoridad administrativa para establecer la base de la contribución, **lo que en el caso no sucede porque no se establece cómo calcular esos valores, ya sea porque no dice del todo como se obtienen, porque la Norma Oficial no contempla el procedimiento que señala Ley Federal de Derechos o porque en la propia ley se contemplan otros valores que los que establecen pero son éstos respecto de los que no se señala cómo se obtienen, como se indicó en el concepto de violación.**

- ❖ La posibilidad que la autoridad administrativa publique para efectos informativos los valores de las variantes de la fórmula prevista en el artículo 231 de la Ley Federal de los Derechos no evita que el particular tenga la obligación de obtener esos valores y hacer los cálculos y determinaciones correspondientes. Además, incluso si la autoridad emitiera esos valores con el carácter de definitivos y no sólo de manera informativa, el particular debe tener la posibilidad de corroborar que las determinaciones que haga la autoridad sean correctas.

Segundo:

- ❖ No se analizó correctamente el tercer concepto de violación que expuso la revisionista respecto de la constitucionalidad de los artículos 222, 223, apartado A y 231, fracción I de la Ley Federal de Derechos por violación a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.
- ❖ El Juez concluye que es correcto que la determinación del derecho por el uso, aprovechamiento o explotación de las aguas nacionales se haga con base en las zonas de disponibilidad, ya que se busca la protección de los bienes de la nación, y tal determinación no viola el principio de equidad, pues todos los contribuyentes que se encuentren en la misma zona de disponibilidad estarán sujetos a la misma cuota fija. Asimismo, refiere que no se viola el principio de proporcionalidad, en razón que, los contribuyentes que se encuentren sujetos a una misma zona de disponibilidad no erogarán la misma cantidad por concepto de pago de derechos, pues el monto será proporcional a la cantidad de agua extraída en el asiento correspondiente.
- ❖ Sin embargo, no se analiza el agravio de la quejosa, en donde señaló que si bien es correcto que el legislador tome en cuenta fines extrafiscales para fijar tributos y, particularmente, respecto del

uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público de la Nación, también lo es que, en el presente caso, no se justifica porque la disponibilidad del agua debe ser un criterio que, en este caso en lo particular, determine el monto del derecho a cargo del contribuyente.

- ❖ La razonabilidad del tributo en cuanto a que el monto del derecho depende de la disponibilidad del agua es incorrecto, pues como se precisó en el tercer agravio, en nada ayuda a la conservación del agua si se cobra más por su consumo pues la conservación de ese recurso no depende que se cobre más o menos por su aprovechamiento sino que depende que no se sobreexploten las cuencas o regiones hidrológicas.
- ❖ La revisionista señala que no se tiene una causa que legitime a la autoridad legislativa para que imponga costos diferenciados por las zonas de disponibilidad, pues esa diferencia de costos no garantiza la conservación del recurso, sino que ese equilibrio se logra a través de la declaratoria de veda o reglamentación, en consecuencia, a través del otorgamiento de concesiones que no superen el total de volumen de recarga del acuífero o mediante el reconocimiento que en la zona no existe algún motivo para restringir el volumen total que se aproveche.
- ❖ No obstante, es evidente que la litis se planteó en relación a si es correcto que la autoridad imponga cuotas diferencias en relación con la disponibilidad del agua, como causa extrafiscal del tributo, cuando el juzgador sencillamente adujo que las causas extrafiscales son correctas tratándose de los derechos por el uso, explotación o aprovechamiento de los bienes nacionales. Se reitera que claramente constituye una violación al principio de congruencia, pues el juzgador no resolvió la controversia que planteó y no estudió los conceptos de violación expuestos por la revisionista.

Tercero.

- ❖ No se analizó correctamente el segundo concepto de violación en donde se destacó que para determinar la zona de disponibilidad de agua del subsuelo se cometían las mismas irregularidades que en relación con los derechos de uso, aprovechamiento y explotación de aguas superficiales, pues tienen las mismas imprecisiones.
- ❖ El Juez nunca analizó el segundo agravio en donde se señaló que para obtener el valor de disponibilidad media anual de agua subterránea es necesario que se conozca el total del **volumen concesionado en una unidad hidrológica** y siempre que no ponga en peligro el equilibrio de los ecosistemas; también se indicó que en los preceptos no se establecen cómo se determinan las unidades hidrológicas, tampoco se indica quién y cómo se determina el volumen total concesionado y tampoco quién determina el volumen, cantidad o condiciones en las que se pondría en peligro el equilibrio de los ecosistemas; aunado a que en la Ley Federal de Derechos se exige que se determine la **descarga natural comprometida** y la **recarga total media anual**, de las que ni la Ley Federal de Derechos ni la Norma Oficial Mexicana establecen los conceptos y valores que determinan esos conceptos.
- ❖ Si se considera que la autoridad resolvió esta cuestión, al hacerlo en relación el agravio primero, entonces debe tenerse por reproducido el agravio primero.

Cuarto.

- ❖ La sentencia que se recurre es ilegal, toda vez que en la misma se analizan cuestiones ajenas a la Litis que planteó la quejosa, dado que a fojas 19 y 20 de la sentencia recurrida, se observa que el juzgador entró al análisis sobre si la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2000 había sido sujeta a revisiones periódicas, su ratificación, vigencia y proyecto de modificación; sin embargo, la quejosa no cuestionó en la demanda de amparo la vigencia de la Norma Oficial Mexicana, lo que evidencia, una vez más que el

juzgador no entró al estudio de los argumentos, ya que analizó cuestiones diversas a las apuntadas en demanda de amparo.

IV. Se considera innecesario sintetizar los agravios hechos valer en la revisión adhesiva, en virtud del sentido de la presente resolución.

CUARTO. Análisis preliminar del derecho cuestionado. Previo al análisis de los agravios, con el propósito de ilustrar la materia regulada y estar en posibilidad de calificar los argumentos esgrimidos por la parte quejosa, se considera conveniente efectuar un análisis de la naturaleza jurídica de los derechos previstos en los artículos reclamados, así como de la teoría constitucional desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a dichas contribuciones.

I. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE LOS “DERECHOS”.

Los **derechos** se encuentran legalmente definidos en el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2º, párrafo primero y fracción IV, que establece:

*“Artículo 2º.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y **derechos**, las que se definen de la siguiente manera:*

(...)

*IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley **por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación**, así como **por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público**, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.*

(...)”.

En el mismo tenor, la Ley Federal de Derechos vigente, señala en el primer párrafo de su artículo 1º:

“Artículo 1º.- Los derechos que establece esta Ley, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

*Los derechos por la prestación de servicios que establece esta Ley deberán estar relacionados con el costo total del servicio, incluso el financiero, salvo en el caso de que dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio.
(...).”*

De ello deriva que el legislador ha establecido dos clases de derechos: **a)** las contribuciones cuyo presupuesto de hecho se actualiza cuando el particular recibe los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público (**derechos por servicios**) y, **b)** cuando se trata de contribuciones cuyo presupuesto de hecho se actualiza cuando el particular aprovecha los bienes del dominio público de la Nación (**derechos por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público**).

Ahora bien, aunque las normas legales antes reproducidas no señalen expresamente que los derechos son contraprestaciones, de su redacción se advierte que cuando el Estado permite el uso o explotación de bienes del dominio público o preste un servicio público, los contribuyentes pagarán derechos por dicha permisión o por la recepción del servicio, lo que en esencia, significa que se trata de una contraprestación, porque a cambio de la cantidad que se paga, el particular obtiene un beneficio o servicio concreto determinado.

En este orden de ideas, también podemos advertir aspectos relevantes de su conceptualización, de los siguientes pronunciamientos de este Alto Tribunal:

En la jurisprudencia de rubro “**DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA.**”¹, se destacan aspectos tales como: **a)** La causa generadora de los derechos reside en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios; **b)** La relación

¹ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IV, Julio de 1996, Tesis: P./J. 41/96, Página: 17, de texto:

“Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (‘COOPERACIÓN, NATURALEZA DE LA.’, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 *****; A.R. 5318/64 *****; A.R. 4183/59 *****). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (‘DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES’, Vol. CXIV, 6a. Época, Primera Parte; ‘DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS’, Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; ‘AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTÍCULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO’, Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como ‘las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público’ (A.R. 7233/85 ***** y A.R. 202/91 *****). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.”

que surge entre el servicio estatal y el derecho que se paga, puesto que lo que se cubre por el derecho debe estar acorde a lo que se recibe por parte del Estado en su función de derecho público y **c)** Los derechos por servicios son contribuciones que tienen su causa en la recepción de la actividad estatal individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre el Estado y el usuario que justifica el pago del tributo.

Al respecto, también son de citarse las jurisprudencias de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.”**² y **“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.”**³, conforme a las cuales, a los elementos

² Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P./J. 1/98, Página: 40, de texto:

“Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra “contraprestación” no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de “derechos”.”

³

Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P./J. 3/98, Página: 54, de texto:

“No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como “las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio”, lo que implicó la supresión del vocablo “contraprestación”; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento

destacados, se suma otro igual de importante, que es **la relación existente entre el usuario y la administración estatal**, de donde se sigue que, en cada caso específico, será conveniente analizar cuál es la naturaleza de la relación jurídica que subyace en la obligación de pago, pues dependiendo de ello y de la índole de las atribuciones que desarrolla el respectivo órgano estatal al prestar el servicio que genera la correspondiente obligación de pago, se podrá advertir si surge dentro de un vínculo en el que el Estado acude investido de imperio o si bien tiene su origen en una relación de coordinación entre el Estado y los gobernados.⁴

Aunque en dichas tesis plenarios se analicen los derechos por servicios, se pueden destacar elementos comunes con el tipo de derechos que en este estudio nos ocupan, básicamente, que éstos son contribuciones impuestas unilateralmente por el Estado, cuyo presupuesto es la realización o permisión de un acto por parte del

que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

⁴ Resulta aplicable la tesis aislada 2a. CCX/2002, de la Novena Época, emitida por la Segunda Sala, misma que esta Sala comparte, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Enero de 2003. Página: 727, de rubro y texto: **“DERECHOS POR SERVICIOS. PARA DETERMINAR SI TIENEN ESA NATURALEZA LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES CUYA OBLIGACIÓN DE PAGO ESTÁ VINCULADA CON UN DETERMINADO ACTO DEL ESTADO, ES NECESARIO ANALIZAR LA RELACIÓN JURÍDICA AL SEÑO DE LA CUAL SURGE LA REFERIDA OBLIGACIÓN.** El hecho de que la obligación de pago de las prestaciones patrimoniales nazca para los gobernados con motivo de la realización de un determinado acto por parte de un órgano del Estado, consistente en una actividad divisible, individualizada y susceptible de medición, no basta para estimar que se trata de contribuciones, en su especie derecho por servicios, cuyo establecimiento, liquidación y cobro se rige por los principios de justicia tributaria garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es necesario analizar cuál es la naturaleza de la relación jurídica que subyace a esa obligación de pago, ya que dependiendo de la índole de las atribuciones que desarrolla el respectivo órgano estatal al realizar la conducta que debe retribuirse, se podrá advertir si ésta surge dentro de un vínculo en el que el Estado acude investido de imperio y, por tanto, la prestación correspondiente constituye un derecho por servicio, o bien, si tiene su origen en una relación de coordinación que se da entre el respectivo órgano estatal y los gobernados y, por ende, se trata de un producto, con el cual se retribuyen los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado y en cuya obtención prevalece la voluntad de las partes.”

mismo, en sus funciones de derecho público, que **otorgue un beneficio concreto** a los sujetos obligados a su pago.

En efecto, el Tribunal Pleno ha diferenciado a los derechos que se pagan por el **uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación** de aquéllos por **recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público**, al señalar que la utilización o aprovechamiento de los bienes en cuestión no puede ser considerada una prestación administrativa, sino un acto de permisión del Estado, por el cual los particulares llevan a cabo tales usos privativos o aprovechamientos.⁵

Lo anterior cobra relevancia, pues si bien, dada la naturaleza de los derechos, como especie dentro del género de las contribuciones, se rigen por los principios tributarios consagrados en el artículo 31, fracción

⁵ Tesis P. XLVI/94, de la Octava Época, emitida por el Tribunal Pleno, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 81, Septiembre de 1994, Página: 43, de texto y rubro:

“AGUAS DEL DOMINIO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. Conforme a los artículos 223 de la Ley Federal de Derechos, reformado por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día veinte de diciembre de mil novecientos noventa y uno, y 2o. del Código Fiscal de la Federación, el hecho generador de las contribuciones a que se refiere la fracción IV de esta última disposición es el aprovechamiento o utilización de los bienes del dominio público, que se diferencia del relativo a los derechos por la prestación de un servicio público. Al respecto debe precisarse que el principio de proporcionalidad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, se aplica de manera diversa a las figuras mencionadas como a los impuestos. En efecto, si bien es verdad que por cuanto a estas últimas contribuciones la potestad estatal para ajustarse al principio de proporcionalidad debe ejercerse en relación con la capacidad contributiva de los causantes, también es cierto que en el supuesto de los derechos por la prestación de un servicio público, la proporcionalidad, en principio, se basa en la relación del costo del servicio y la tarifa de su prestación; y que, tratándose de los derechos por la utilización o aprovechamiento de bienes del dominio público, el principio en cuestión se aplica sobre elementos diversos de los considerados. La utilización o aprovechamiento de los bienes en cuestión no puede considerarse una prestación administrativa, sino un acto de permisión del Estado por el cual los particulares llevan a cabo tales usos privativos o aprovechamientos. Por tanto, el establecimiento o variación de las cuotas referentes a esta clase de derechos, en relación con el principio de proporcionalidad, se vincula con el grado del aprovechamiento por los usuarios de los bienes del dominio público, medido según unidades de consumo o utilización conforme a la naturaleza de tales bienes y al beneficio obtenido. De acuerdo con lo anterior, los derechos reclamados se ajustan al mencionado principio, porque sus tarifas se fijan atendiendo al volumen del agua aprovechada y a la mayor o menor disponibilidad de este recurso, lo cual explica las diferentes cuotas previstas por el precepto reclamado.”

IV, constitucional, lo cierto es que el presupuesto de su actualización – ya sea por un servicio público o por el uso o aprovechamiento de un bien de dominio público-, tiene notas distintivas que traen como consecuencia que para verificar su apego a dichos principios constitucionales, deba atenderse a parámetros diversos, como se explicará más adelante.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS DERECHOS IMPUGNADOS.

Por ello, lo que en este punto interesa identificar, es el tipo de derecho contenido en las normas que se reclaman, el cual, según se desprende de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, se origina por el **uso o aprovechamiento de un bien de dominio público**, en el caso, el uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales.

En primer lugar, debe señalarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, hace referencia al uso, aprovechamiento o explotación de las aguas nacionales, de la siguiente manera:

“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 (sic) 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.

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.

(...)”.

De lo anterior se desprende que las aguas nacionales son propiedad de la Nación, el dominio de éstas 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.

Conforme a lo anterior, se tiene que las concesiones en materia de agua pertenecen al régimen jurídico específico de la Federación que deriva del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por tratarse de bienes de dominio público.⁶

⁶ Sirve de apoyo en lo aplicable la tesis: 2a. LXXVIII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII, Agosto de 2010, página: 468, de rubro y contenido: “**PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACIÓN Y DOMINIO DIRECTO DE LOS RECURSOS NATURALES. SUS DIFERENCIAS.** El artículo 27, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, quien ejerce un poder máximo sobre aquéllas y, con base en él, puede cederlas a los particulares para constituir la propiedad privada, o bien, una vez transmitido su dominio, si es necesario, disponer de aquéllas por medio de las vías previstas en la propia Ley Suprema, siendo que tanto el Congreso Constituyente de 1916, como la doctrina han denominado a dicha propiedad como “propiedad absoluta”, “dominio supremo”, “dominio pleno” o “dominio eminente”, similar al existente en el derecho colonial o virreinal, delimitado

Ahora bien, la Ley de Aguas Nacionales establece las condiciones y reglas con base en las cuales se pretende garantizar un desarrollo equilibrado del país, en efecto el artículo 1° de dicha ley establece lo siguiente:

“Artículo 1o.- La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.”

Por otro lado, en la misma ley se establece lo siguiente:

“Artículo 7o BIS.- Se declara de interés público:

(...)

VII. El control de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo;”

“Artículo 14 BIS 5.- Los principios que sustentan la política hídrica nacional son:

I. El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional;

(...)

VII. El Ejecutivo Federal se asegurará que las concesiones y asignaciones de agua estén fundamentadas en la disponibilidad efectiva del recurso en las regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas que correspondan, e instrumentará mecanismos para mantener o reestablecer el equilibrio hidrológico en las cuencas hidrológicas del país y el de los ecosistemas vitales para el agua;

(...)

IX. La conservación, preservación, protección y restauración del agua en cantidad y calidad es asunto de seguridad nacional, por tanto, debe evitarse el aprovechamiento no sustentable y los efectos ecológicos adversos;

(...)

actualmente por el derecho internacional. Así, aunque la propiedad de las tierras y aguas puede transmitirse a particulares, no implica que siempre se transfiera el dominio de los recursos naturales encontrados en ellas, porque los párrafos cuarto y quinto del referido precepto constitucional establecen que corresponde a la Nación su dominio directo, es decir, sólo ella puede disponer de los recursos o bienes, vivos o no, descritos en esos párrafos, pero en uso de esa soberanía autoriza a los gobernados -sin que en estos casos pueda constituirse la propiedad privada-, su explotación y aprovechamiento temporal a través de una concesión, salvo los casos de excepción previstos en el sexto párrafo del artículo 27 de la Ley Fundamental.”

XII. El aprovechamiento del agua debe realizarse con eficiencia y debe promoverse su reúso y recirculación;

(...)

XV. La gestión del agua debe generar recursos económicos y financieros necesarios para realizar sus tareas inherentes, bajo el principio de que "el agua paga el agua", conforme a las Leyes en la materia;

XVI. Los usuarios del agua deben pagar por su explotación, uso o aprovechamiento bajo el principio de "usuario-pagador" de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de Derechos;"

"Artículo 15.- La planificación hídrica es de carácter obligatorio para la gestión integrada de los recursos hídricos, la conservación de recursos naturales, ecosistemas vitales y el medio ambiente. La formulación, implantación y evaluación de la planificación y programación hídrica comprenderá:

....

La planificación y programación nacional hídrica y de las cuencas se sustentará en una red integrada por el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del Agua a cargo de "la Comisión" y los Sistemas Regionales de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del Agua, cuya creación y desarrollo será apoyada por "la Comisión" y los Organismos de Cuenca".

En tales términos, se advierte que las condiciones y reglas con base en las cuales se pretende garantizar el desarrollo sustentable del agua, está basado en una política hídrica cuya finalidad es la preservación en cantidad y calidad de este recurso.

La ley resalta la importancia del agua al considerarla un asunto de seguridad nacional, pues debido a su escasez, sobreexplotación o contaminación se aprecia como un recurso susceptible de agotarse, lo cual representa un grave problema nacional.

En ese sentido, salvo el caso del artículo 17 de la Ley de Aguas Nacionales que se refiere a la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales superficiales por medios manuales para el uso doméstico, o la extracción de aguas marinas interiores y del mar

territorial, en los casos previstos en esa disposición⁷, es necesario un título de concesión o asignación para el uso, aprovechamiento o explotación del agua, como se refiere en su artículo 20:

“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.

Corresponde a los Organismos de Cuenca expedir los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga a los que se refiere la presente Ley y sus reglamentos, salvo en aquellos casos previstos en la Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, que queden reservados para la actuación directa de "la Comisión".

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

⁷ **“Artículo 17.- Es libre la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales superficiales por medios manuales para uso doméstico conforme a la fracción LVI del Artículo 3 de esta Ley, siempre que no se desvíen de su cauce ni se produzca una alteración en su calidad o una disminución significativa en su caudal, en los términos de la reglamentación aplicable.**

No se requerirá concesión para la extracción de aguas marinas interiores y del mar territorial, para su explotación, uso o aprovechamiento, salvo aquellas que tengan como fin la desalinización, las cuales serán objeto de concesión.”

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 competa, 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 registrará 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.

El Gobierno Federal podrá coordinarse con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, a través de convenios de colaboración administrativa y fiscal para la ejecución por parte de estos últimos, de determinados actos administrativos y fiscales relacionados con el presente Título, en los términos de lo que establece esta Ley, la Ley de Planeación, la Ley de Coordinación Fiscal y otras disposiciones aplicables, para contribuir a la descentralización de la administración del agua.

Cuando las disposiciones a partir del presente Título se refieran a la actuación de "la Comisión", en los casos que a ésta le corresponda conforme a lo dispuesto en la Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, o del Organismo de Cuenca que corresponda, se entenderá que cada instancia actuará en su ámbito de competencia y conforme a sus facultades específicas, sin implicar concurrencia. En lo sucesivo, esta Ley se referirá a "la Autoridad del Agua", cuando el Organismo de Cuenca que corresponda actúe en su ámbito de competencia, o bien, "la Comisión" actúe en los casos dispuestos en la Fracción y Artículo antes referidos."

"Artículo 22.- (...)

El otorgamiento de una concesión o asignación se sujetará a lo dispuesto por esta Ley y sus reglamentos **y tomará en cuenta la disponibilidad media anual del agua**, que se revisará al menos cada tres años, conforme a la programación hídrica; los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua; el reglamento de la cuenca hidrológica que se haya expedido, en su caso; **la normatividad en materia de control de la extracción así como de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas;** y la normatividad relativa a las zonas reglamentadas, vedas y reservas de aguas nacionales existentes en el acuífero, cuenca hidrológica, o región hidrológica de que se trate. (...)"

"Artículo 23.- El título de concesión o asignación que otorgue "la Autoridad del Agua" deberá expresar por lo menos: Nombre y domicilio del titular; la cuenca hidrológica, acuífero en su caso, **región hidrológica, municipio y localidad a que se refiere; el**

punto de extracción de las aguas nacionales; el volumen de extracción y consumo autorizados; se referirán explícitamente el uso o usos, caudales y volúmenes correspondientes; el punto de descarga de las aguas residuales con las condiciones de cantidad y calidad; la duración de la concesión o asignación, 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.”

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, en lo relativo a la concesión, señala lo siguiente:

“Artículo 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”.

De lo anterior se evidencia que para el otorgamiento de asignaciones y concesiones, —con base en las cuales el Poder Ejecutivo otorga el derecho a explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales—, se toma en cuenta la disponibilidad media anual de agua de acuerdo con la normatividad en materia de control de la extracción del agua, su uso, explotación o aprovechamiento.

Asimismo, influye la programación hidráulica, —con base en la cual se analiza si sus objetivos conllevan a la utilización eficiente del recurso que proteja los cuerpos de agua—, para garantizar un desarrollo sustentable y preservar el medio ambiente.

Precisado el contexto en el que se encuentra regulado el derecho por el uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales, se reproducen los artículos 222, 223 y 231 de la Ley Federal de Derechos vigente para dos mil catorce, que señalan lo siguiente:

“Artículo 222. Están obligadas al pago del derecho sobre agua, las personas físicas y morales que usen, exploten o aprovechen aguas nacionales, bien sea de hecho o al amparo de títulos de asignación, concesión, autorización o permiso, otorgados por el Gobierno Federal, de acuerdo con la zona de disponibilidad de agua en que se efectúe su extracción.

Artículo 223. Por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales a que se refiere este Capítulo, se pagará el derecho sobre agua, de conformidad con la zona de disponibilidad de agua y la cuenca o acuífero en que se efectúe su extracción y de acuerdo con las siguientes cuotas:

- A. Por las aguas provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, por cada metro cúbico:

Zona de disponibilidad	Aguas superficiales	Aguas Subterráneas
1	\$13.8162	\$18.6169
2	\$ 6.3606	\$ 7.2062
3	\$ 2.0855	\$ 2.5091
4	\$ 1.5948	\$ 1.8239

Las empresas públicas y privadas que tengan asignación o concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales, que cuenten con el permiso por parte de los municipios u organismos operadores para la prestación de los servicios de agua potable, cumplan con las condiciones de calidad de agua para consumo humano establecidas en las normas oficiales mexicanas y suministren volúmenes de agua para consumo doméstico a centros o núcleos de población, cubrirán el derecho respecto de los volúmenes de agua suministrada, con las cuotas establecidas en el Apartado B, fracción I, de este artículo; para tales efectos, deberán contar con medidor que contabilice exclusivamente el volumen de agua que proporcionen para el citado uso. Los contribuyentes podrán aplicar las cuotas preferenciales que establece el Apartado B, fracción I de este artículo, siempre y cuando cumplan con todos los requisitos previstos en este párrafo.

De los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por usuarios distintos de los municipales y organismos operadores de los mismos, 300 millones de pesos tendrán destino específico para el Fondo Forestal Mexicano para el desarrollo y operación de Programas de Pago por Servicios Ambientales. Estos recursos ampliarán el presupuesto que se asigne a la Comisión Nacional Forestal.

- B. Por las aguas provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, se pagará el derecho sobre agua por cada mil metros cúbicos, destinadas a:
- I. Uso de agua potable:
 - a). Asignada a Entidades Federativas, Municipios, organismos paraestatales, paramunicipales.
 - b). Concesionadas a empresas que presten el servicio de agua potable o alcantarillado y que mediante autorización o concesión, presten el servicio en sustitución de las personas morales a que se refiere el inciso a).
 - c). Concesionada a colonias constituidas como personas morales que por concesión de las personas morales a que se refiere el inciso a), presten el servicio de suministro de agua potable de uso doméstico.

Para los efectos del uso de agua potable, se considerará:

Zona de disponibilidad	Aguas superficiales	Aguas subterráneas
------------------------	---------------------	--------------------

AMPARO EN REVISIÓN 1409/2015

1	\$410.62	\$428.63
2	\$196.94	\$197.64
3	\$ 98.35	\$111.42
4	\$ 48.96	\$ 51.94

Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales a que se refiere esta fracción, que paguen los municipios, se destinarán a la Comisión Nacional del Agua para obras de infraestructura hidráulica.

Las tarifas a que se refiere esta fracción, serán aplicables a los sujetos que en las mismas se señalan cuando el consumo de agua en el periodo sea inferior o igual a un volumen equivalente a los 300 litros por habitante al día, de acuerdo con la población indicada en los resultados definitivos del ejercicio inmediato anterior, referidos exclusivamente a población, provenientes del último Censo General de Población y Vivienda publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En aquellos casos en que el consumo sea superior a los volúmenes que se mencionan en el párrafo anterior, se aplicarán las siguientes tarifas sobre el volumen de consumo excedente:

Zona de disponibilidad	Aguas superficiales	Aguas subterráneas
1	\$821.24	\$857.26
2	\$393.88	\$395.28
3	\$196.70	\$222.84
4	\$ 97.92	\$103.88

II. Generación Hidroeléctrica \$4.7469

III. Acuicultura:

Zona de disponibilidad	Aguas superficiales	Aguas subterráneas
1	\$3.4135	\$3.7482
2	\$1.7031	\$1.7363
3	\$0.7821	\$0.8624
4	\$0.3627	\$0.3954

IV. Balnearios y centros recreativos:

Zona de disponibilidad	Aguas superficiales	Aguas subterráneas
1	\$10.1743	\$12.0525
2	\$5.6782	\$5.9377
3	\$2.6485	\$2.9124
4	\$1.0924	\$1.3005

Lo dispuesto en esta fracción no es aplicable a hoteles, centros recreativos de acceso exclusivo o privado y campos de golf.

- C. Por las aguas provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, destinadas a uso agropecuario, se pagará el derecho sobre agua por cada metro cúbico que exceda el volumen concesionado a cada distrito de riego o por cada metro cúbico que exceda el volumen concesionado a los usuarios agropecuarios restantes, conforme a las siguientes cuotas:

Zona de disponibilidad 1 a 4 \$0.1452

Los ingresos que se obtengan por la recaudación del derecho a que se refiere este Apartado, se destinarán a la Comisión Nacional del Agua para la instalación de dispositivos de medición y tecnificación del propio sector agropecuario.

“Artículo 231. Las zonas de disponibilidad a que se refiere el artículo 223 de esta Ley, se determinarán conforme a lo siguiente:

- I. Tratándose de aguas superficiales la determinación será por cuenca hidrológica aplicando la siguiente fórmula:

$$Dr = \frac{Cp + Ar + R + Im}{Uc + Rxy + Ex + Ev + \Delta V}$$

Donde:

Dr= Disponibilidad relativa.

Cp= Volumen medio anual de escurrimiento natural.

Ar= Volumen medio anual de escurrimiento desde la cuenca aguas arriba.

R= Volumen anual de retornos.

Im= Volumen anual de importaciones.

Uc= Volumen anual de extracción de agua superficial.

Rxy= Volumen anual actual comprometido aguas abajo.

Ex= Volumen anual de exportaciones.

Ev= Volumen anual de evaporación en embalses.

ΔV = Volumen anual de variación del almacenamiento en embalses.

El volumen anual de retornos, se determina mediante aforo de las salidas de los volúmenes que se reincorporan a la red de drenaje de una cuenca.

El volumen anual de evaporación en embalses, se determina a partir de la lámina de evaporación medida, aplicada a la superficie libre del agua expuesta, en los embalses naturales o artificiales.

El volumen anual de variación del almacenamiento en embalses, se determina mediante la diferencia del volumen final, menos el volumen inicial ($V_{\text{final}} - V_{\text{inicial}}$), de cada año en particular.

Las variables que integran la fórmula prevista en esta fracción, salvo Ev (volumen anual de evaporación en embalses) y ΔV (volumen anual de variación del almacenamiento en embalses) se determinarán en términos del método obligatorio previsto en la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2000 que establece las especificaciones y el método para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales.

En caso de que la Norma Oficial Mexicana señalada en el párrafo anterior se modifique, para efectos de este artículo se continuará aplicando la NOM-011-CONAGUA-2000.

La Comisión Nacional del Agua, publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el segundo mes del ejercicio fiscal de que se trate, como facilidad administrativa, los valores de cada una de las variables que integran la citada fórmula.

El resultado obtenido de la fórmula prevista en esta fracción, se ubicará dentro de los rangos siguientes para determinar la zona de disponibilidad que le corresponda a la cuenca:

Zona de disponibilidad 1	Menor o igual a 1.4
Zona de disponibilidad 2	Mayor a 1.4 y menor o igual a 3.0
Zona de disponibilidad 3	Mayor a 3.0 y menor o igual a 9.0
Zona de disponibilidad 4	Mayor a 9.0

- II. Tratándose de aguas subterráneas la determinación será por acuífero aplicando la siguiente fórmula:

$$Idas = \frac{Dma}{(R - Dnc)}$$

Donde:

Idas= Índice de disponibilidad.

AMPARO EN REVISIÓN 1409/2015

Dma= Disponibilidad media anual de agua subterránea en una unidad hidrogeológica.

R= Recarga total media anual.

Dnc= Descarga natural comprometida.

Las variables que integran la fórmula prevista en esta fracción se determinarán en términos del método obligatorio previsto en la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2000 que establece las especificaciones y el método para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales.

En caso de que la Norma Oficial Mexicana señalada en el párrafo anterior se modifique, para efectos de este artículo se continuará aplicando la NOM-011-CONAGUA-2000.

La Comisión Nacional del Agua, publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el segundo mes del ejercicio fiscal de que se trate, como facilidad administrativa, los valores de cada una de las variables que integran la citada fórmula.

El resultado obtenido de la fórmula prevista en esta fracción, se ubicará dentro de los rangos siguientes para determinar la zona de disponibilidad que le corresponda al acuífero:

Zona de disponibilidad 1	Menor o igual a -0.1
Zona de disponibilidad 2	Mayor a -0.1 y menor o igual a 0.1
Zona de disponibilidad 3	Mayor a 0.1 y menor o igual a 0.8
Zona de disponibilidad 4	Mayor a 0.8

- III. La Comisión Nacional del Agua para fines informativos publicará en su página de Internet en el mes de septiembre los valores preliminares calculados a dicho mes de cada una de las variables que integran las fórmulas previstas en las fracciones I y II de este artículo, así como la zona de disponibilidad que correspondería a cada cuenca o acuífero.

Lo previsto en esta fracción es sin menoscabo de lo dispuesto en las fracciones anteriores de este artículo.

Con independencia que los contribuyentes puedan determinar la zona de disponibilidad que corresponda a la cuenca hidrológica o acuífero donde se realiza la extracción, la Comisión Nacional del Agua, como facilidad administrativa, publicará a más tardar el tercer mes del ejercicio fiscal de que se trate, la zona de disponibilidad que corresponda a cada cuenca hidrológica y acuífero del país.”

Del texto de los artículos transcritos, se desprende que están obligadas al pago del derecho sobre agua, las personas físicas y morales que de hecho o por virtud de un título de concesión, asignación, autorización o permiso usen, exploten o aprovechen aguas nacionales, las cuales son bienes de dominio público.

De ahí que el **derecho** establecido en la Ley Federal de Derechos, se califique como una contribución prevista por el **uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación**.

QUINTO. Estudio de fondo relacionado con el principio de legalidad tributaria. Por cuestión de técnica se analizan el primer y tercer agravio, en donde se cuestiona la determinación del Juez de

Distrito que consideró inexistente la violación al principio de legalidad tributaria, pues estimó que en las disposiciones impugnadas se encontraban todos los elementos del tributo y la mecánica del cálculo del derecho, y aun cuando no se tuvieran los datos de las zonas de disponibilidad, se establecía una fórmula, que válidamente se remitía a la normativa técnica para establecer la manera en que se aplica el procedimiento a fin de obtener el resultado.

Previamente al análisis de los argumentos, se atiende a los preceptos impugnados, así como al artículo 226, en la parte aplicable a la quejosa, a fin de determinar los elementos de esta contribución:

“Artículo 222. *Están obligadas al pago del derecho sobre agua, las personas físicas y morales que usen, exploten o aprovechen aguas nacionales, bien sea de hecho o al amparo de títulos de asignación, concesión, autorización o permiso, otorgados por el Gobierno Federal, de acuerdo con la zona de disponibilidad de agua en que se efectúe su extracción.”*

Artículo 223. *Por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales a que se refiere este Capítulo, se pagará el derecho sobre agua, de conformidad con la zona de disponibilidad de agua y la cuenca o acuífero en que se efectúe su extracción y de acuerdo con las siguientes cuotas:*

A. *Por las aguas provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, por cada metro cúbico:*

Zona de disponibilidad	Aguas superficiales	Aguas Subterráneas
1	\$13.8162	\$18.6169
2	\$ 6.3606	\$ 7.2062
3	\$ 2.0855	\$ 2.5091
4	\$ 1.5948	\$ 1.8239

Las empresas públicas y privadas que tengan asignación o concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales, que cuenten con el permiso por parte de los municipios u organismos operadores para la prestación de los servicios de agua potable, cumplan con las condiciones de calidad de agua para consumo humano establecidas en las normas oficiales mexicanas y suministren volúmenes de agua para consumo doméstico a centros o núcleos de población, cubrirán el derecho respecto de los volúmenes de agua suministrada, con las cuotas establecidas en el Apartado B,

fracción I, de este artículo; para tales efectos, deberán contar con medidor que contabilice exclusivamente el volumen de agua que proporcionen para el citado uso. Los contribuyentes podrán aplicar las cuotas preferenciales que establece el Apartado B, fracción I de este artículo, siempre y cuando cumplan con todos los requisitos previstos en este párrafo.

*De los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por usuarios distintos de los municipales y organismos operadores de los mismos, 300 millones de pesos tendrán destino específico para el Fondo Forestal Mexicano para el desarrollo y operación de Programas de Pago por Servicios Ambientales. Estos recursos ampliarán el presupuesto que se asigne a la Comisión Nacional Forestal.
(...)"*

“Artículo 226.- *El contribuyente calculará el derecho sobre agua trimestralmente y efectuará su pago a más tardar el último día hábil de los meses de enero, abril, julio y octubre, mediante declaración trimestral definitiva que presentará en las oficinas autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria. El pago se hará por el derecho que corresponda al agua que se haya usado, explotado o aprovechado durante los tres meses inmediatos anteriores, para lo cual efectuará la lectura del aparato de medición durante el último día hábil del trimestre de que se trate y de la lectura realizada disminuirá la lectura efectuada el último día del trimestre anterior y el volumen resultante será sobre el cual calculará el derecho.*

Los contribuyentes señalados en el tercer párrafo del artículo 225 de esta Ley efectuarán directamente las lecturas del aparato de medición con el que cuenten y aplicarán el procedimiento descrito en el párrafo anterior a fin de calcular el derecho sobre el volumen de agua utilizado, explotado o aprovechado en el trimestre de que se trate.

Para los efectos de este artículo el contribuyente deberá presentar una declaración por todos los aprovechamientos con que cuente en sus instalaciones, sean de aguas superficiales o provenientes del subsuelo, en anexo libre declarará y reportará a la Comisión Nacional del Agua sus aprovechamientos, debiendo incluir: nombre o razón social, registro federal de contribuyentes, número de títulos de concesión o asignaciones, incluyendo por cada aprovechamiento la zona de disponibilidad, el volumen declarado, la tarifa aplicada y el monto pagado.

Los contribuyentes deberán contar con la documentación original comprobatoria del pago de los derechos en su domicilio fiscal y con copia de dicho pago en el lugar donde se usen, exploten o aprovechen las aguas nacionales, cuando se trate de un lugar distinto a su domicilio fiscal.

Los elementos esenciales de la contribución impugnada, en lo aplicable para el recurrente, son los siguientes:

LEY FEDERAL DE DERECHOS			
SUJETO	Personas físicas o morales que de hecho o al amparo de un título, concesión o autorización o permiso, otorgados por el Gobierno Federal, usen, exploten o aprovechen aguas nacionales.		
OBJETO	El uso o aprovechamiento de las aguas nacionales señaladas por el artículo 27 constitucional como bienes de dominio público de la Nación.		
BASE	De acuerdo a la zona de disponibilidad, a los metros cúbicos de agua utilizada y al uso del recurso hídrico.		
CUOTA	Zona de disponibilidad	Aguas superficiales	Aguas Subterráneas
	1	\$13.8162	\$18.6169
	2	\$ 6.3606	\$ 7.2062
	3	\$ 2.0855	\$ 2.5091
	4	\$ 1.5948	\$ 1.8239
ÉPOCA DE PAGO	Debe efectuarse el pago a más tardar el último día hábil de los meses de enero, abril, julio y octubre, mediante declaración trimestral definitiva.		

La inconstitucionalidad de los preceptos que se alega, recae en la determinación de la base del tributo, que se calcula tomando en cuenta las zonas de disponibilidad, bajo dos procedimientos, dependiendo si se tratan de aguas superficiales o subterráneas, conforme al artículo 231 de la Ley de Federal de Derechos:

“Artículo 231. Las zonas de disponibilidad a que se refiere el artículo 223 de esta Ley, se determinarán conforme a lo siguiente:

I. Tratándose de aguas superficiales la determinación será por cuenca hidrológica aplicando la siguiente fórmula:

$$Dr = \frac{Cp+Ar+R+Im}{Uc+Rxy+Ex+Ev+\Delta V}$$

Donde:

Dr= Disponibilidad relativa.

Cp= Volumen medio anual de escurrimiento natural.

Ar= Volumen medio anual de escurrimiento desde la cuenca aguas arriba.

R= Volumen anual de retornos.

Im= Volumen anual de importaciones.

Uc= Volumen anual de extracción de agua superficial.

Rxy= Volumen anual actual comprometido aguas abajo.

Ex= Volumen anual de exportaciones.

Ev= Volumen anual de evaporación en embalses.

ΔV= Volumen anual de variación del almacenamiento en embalses.

El volumen anual de retornos, se determina mediante aforo de las salidas de los volúmenes que se reincorporan a la red de drenaje de una cuenca.

El volumen anual de evaporación en embalses, se determina a partir de la lámina de evaporación medida, aplicada a la superficie libre del agua expuesta, en los embalses naturales o artificiales.

El volumen anual de variación del almacenamiento en embalses, se determina mediante la diferencia del volumen final, menos el volumen inicial ($V_{final} - V_{inicial}$), de cada año en particular.

Las variables que integran la fórmula prevista en esta fracción, salvo E_v (volumen anual de evaporación en embalses) y ΔV (volumen anual de variación del almacenamiento en embalses) se determinarán en términos del método obligatorio previsto en la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2000 que establece las especificaciones y el método para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales.

En caso de que la Norma Oficial Mexicana señalada en el párrafo anterior se modifique, para efectos de este artículo se continuará aplicando la NOM-011-CONAGUA-2000.

La Comisión Nacional del Agua, publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el segundo mes del ejercicio fiscal de que se trate, como facilidad administrativa, los valores de cada una de las variables que integran la citada fórmula.

El resultado obtenido de la fórmula prevista en esta fracción, se ubicará dentro de los rangos siguientes para determinar la zona de disponibilidad que le corresponda a la cuenca:

Zona de disponibilidad 1	Menor o igual a 1.4
Zona de disponibilidad 2	Mayor a 1.4 y menor o igual a 3.0
Zona de disponibilidad 3	Mayor a 3.0 y menor o igual a 9.0
Zona de disponibilidad 4	Mayor a 9.0

II. Tratándose de aguas subterráneas la determinación será por acuífero aplicando la siguiente fórmula:

$$I_{das} = \frac{D_{ma}}{(R - D_{nc})}$$

Donde:

I_{das} = Índice de disponibilidad.

D_{ma} = Disponibilidad media anual de agua subterránea en una unidad hidrogeológica.

R = Recarga total media anual.

D_{nc} = Descarga natural comprometida.

Las variables que integran la fórmula prevista en esta fracción se determinarán en términos del método obligatorio previsto en la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2000 que establece las especificaciones y el método para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales.

En caso de que la Norma Oficial Mexicana señalada en el párrafo anterior se modifique, para efectos de este artículo se continuará aplicando la NOM-011-CONAGUA-2000.

La Comisión Nacional del Agua, publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el segundo mes del ejercicio fiscal de que se trate, como facilidad administrativa, los valores de cada una de las variables que integran la citada fórmula.

El resultado obtenido de la fórmula prevista en esta fracción, se ubicará dentro de los rangos siguientes para determinar la zona de disponibilidad que le corresponda al acuífero:

Zona de disponibilidad 1	Menor o igual a -0.1
Zona de disponibilidad 2	Mayor a -0.1 y menor o igual a 0.1
Zona de disponibilidad 3	Mayor a 0.1 y menor o igual a 0.8
Zona de disponibilidad 4	Mayor a 0.8

III. La Comisión Nacional del Agua para fines informativos publicará en su página de Internet en el mes de septiembre los valores preliminares calculados a dicho mes de cada una de las variables que integran las fórmulas previstas en las fracciones I y II de este artículo, así como la zona de disponibilidad que correspondería a cada cuenca o acuífero.

Lo previsto en esta fracción es sin menoscabo de lo dispuesto en las fracciones anteriores de este artículo.

Con independencia que los contribuyentes puedan determinar la zona de disponibilidad que corresponda a la cuenca hidrológica o acuífero donde se realiza la extracción, la Comisión Nacional del Agua, como facilidad administrativa, publicará a más tardar el tercer mes del ejercicio fiscal de que se trate, la zona de disponibilidad que corresponda a cada cuenca hidrológica y acuífero del país.”

AGUAS SUPERFICIALES:

La zona de disponibilidad de cada cuenca hidrológica se calcula obteniendo la disponibilidad relativa (Dr), conforme a la siguiente fórmula:

$$Dr = \frac{Cp + Ar + R + Im}{Uc + Rxy + Ex + Ev + \Delta V}$$

Para ello, se suma el volumen medio anual de escurrimiento natural (Cp), el volumen medio anual de escurrimiento desde la cuenca de aguas arriba (Ar), así como volumen anual de retornos (R) y el volumen anual de importaciones (Im). Posteriormente, ese resultado se divide entre el obtenido por la suma del volumen anual de extracción de agua superficial (Uc), el volumen anual actual

comprometido de aguas abajo (R_{xy}), el volumen anual de exportaciones (Ex), el volumen anual de evaporación de embalses (Ev) y el volumen anual de variación del almacenamiento en embalses (ΔV).

El resultado de la fórmula se ubica dentro de los rangos siguientes para establecer cuál de las cuatro zonas de disponibilidad corresponde:

Zona de disponibilidad 1	Menor o igual a 1.4
Zona de disponibilidad 2	Mayor a 1.4 y menor o igual a 3.0
Zona de disponibilidad 3	Mayor a 3.0 y menor o igual a 9.0
Zona de disponibilidad 4	Mayor a 9.0

Identificada la zona de disponibilidad, se determina la cuota a que hace referencia el artículo 223 de la Ley Federal de Derechos.

AGUAS SUBTERRANEAS:

Se establece un procedimiento similar, en donde la fórmula para obtener el índice de disponibilidad de cada acuífero ($Idas$) es la siguiente:

$$Idas = \frac{Dma}{(R - Dnc)}$$

A la disponibilidad media anual de agua subterránea en una unidad hidrogeológica (Dma) se le divide el resultado de la suma de la recarga total media anual (R) y la descarga natural comprometida (Dnc).

Como el caso anterior, lo obtenido debe ubicarse en una de las cuatro zonas de disponibilidad de esta tabla, y esa es la que se utilizará para aplicar la cuota prevista en el artículo 223 de la Ley Federal de Derechos:

Zona de disponibilidad 1	Menor o igual a -0.1
--------------------------	----------------------

Zona de disponibilidad 2	Mayor a -0.1 y menor o igual a 0.1
Zona de disponibilidad 3	Mayor a 0.1 y menor o igual a 0.8
Zona de disponibilidad 4	Mayor a 0.8

Ahora bien, dentro las variables a las que se refieren la fórmula para aguas superficiales, el artículo se señala la manera en que debe obtenerse el volumen anual de retornos (R): ***“se determina mediante el aforo de las salidas de los volúmenes que se reincorporan a la red de drenaje de una cuenca.”***, el volumen anual de evaporación en embales (Ev): ***“se determina a partir de la lámina de evaporación medida, aplicada a la superficie libre del agua expuesta, en los embalses naturales o artificiales.”***, y el volumen anual de variación de almacenamiento en embalses (ΔV): ***“se determina mediante la diferencia del volumen final, menos el volumen inicial ($V_{final} - V_{inicial}$), de cada año en particular.”***

Para determinar las especificaciones y el método de obtención de los demás factores, tanto para aguas superficiales como subterráneas, el dispositivo legal remite a la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2000 y señala que en caso que esa disposición llegase a modificarse, para efectos del artículo se mantendría su aplicación.

Además de lo anterior, establece que la Comisión Nacional del Agua debe publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el segundo mes del ejercicio fiscal de que se trate, como facilidad administrativa, los valores de cada una de las variables que integran las mencionadas fórmulas.

Por su parte, la fracción III del artículo en análisis señala que sin menoscabo de lo anterior, la Comisión Nacional del Agua para fines informativos, debe publicar en su página de Internet, en el mes de

septiembre, los valores preliminares calculados a dicho mes de cada una de las variables de las fórmulas, así como la zona de disponibilidad que correspondería a cada cuenca o acuífero.

Finalmente, con independencia de que los contribuyentes puedan determinar la zona de disponibilidad, se dice que la Comisión Nacional del Agua, como facilidad administrativa, publicará a más tardar el tercer mes del ejercicio fiscal de que se trate la zona de disponibilidad que corresponda a cada cuenca hidrológica y acuífero del país.

Dicho lo anterior, se debe considerar que en el caso el recurrente cuestiona la inconstitucionalidad de la determinación de la base del tributo, al establecer que la remisión para el cálculo de los factores a una norma oficial administrativa vulnera el principio de legalidad tributaria.

El primer agravio se considera que éste es **inoperante**, pues la quejosa recurrente combatió la inconstitucionalidad de los **artículos 223, apartado A), 226 y 231, de la Ley Federal de Derechos, así como de la Norma Oficial Mexicana NOM-11-CONAGUA-2000**, con motivo de su primer acto de aplicación, consistente en el pago del derecho sobre agua conforme a la declaración de pago en materia de aguas nacionales respecto del aprovechamiento de aguas nacionales subterráneas para uso industrial, llevado a cabo conforme al título de concesión número ********* durante el primer trimestre de 2014, de fecha treinta de abril de dos mil catorce.

El referido título de concesión que obra a foja 68 del juicio de amparo de origen, con el que la recurrente acreditó su interés jurídico, le fue otorgado exclusivamente para explotar, usar o aprovechar aguas

nacionales del subsuelo. En esa lógica, las porciones normativas que se materializaron en su esfera jurídica, son las vinculadas específicamente con la explotación subterránea de aguas nacionales.

Por ello, las previsiones legales que se refieren al cálculo del derecho de uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales superficiales, no pueden ser materia de análisis en el presente asunto, debido a que no se materializaron en su esfera jurídica.

De esta manera, si en el primer agravio la recurrente controvierte la omisión del Juez de Distrito de pronunciarse respecto al primer concepto de violación, en donde confrontó directamente cada uno de los factores que utiliza la fórmula el artículo 231, fracción I, para aguas superficiales, es evidente que el estudio y verificación de dicho argumento no podría llevarse a cabo, dado que aun cuando obtuviera su pretensión, ningún efecto práctico obtendría, pues la porción normativa sobre la que se produjo el acto de aplicación por virtud del cual promovió el juicio de amparo, se refiere exclusivamente al derecho por explotación de aguas subterráneas, cuyo cálculo se realiza de una manera distinta, como se observa a continuación:

Tratándose de aguas superficiales la determinación será por cuenca hidrológica aplicando la siguiente fórmula:

$$D_r = \frac{C_p + A_r + R + I_m}{U_c + R_{xy} + E_x + E_v + \Delta V}$$

Tratándose de aguas subterráneas la determinación será por acuífero aplicando la siguiente fórmula:

$$I_{d_a} = \frac{D_{m_a}}{(R - D_{n_c})}$$

Así, si los agravios de la recurrente descansan en la falta de previsión en relación a la integración de los elementos del tributo para el

cálculo de aguas superficiales, es evidente su inoperancia, pues aun cuando el Juez hubiese omitido atenderlos, no daría lugar a un estudio al respecto, pues, se insiste, los supuestos normativos en donde sustenta su pretensión no están relacionados con los que se materializaron en su esfera jurídica.

Sirve apoyo a lo anterior, la siguiente jurisprudencia del Tribunal Pleno:

“LEYES, AMPARO CONTRA. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLO CONTRA DISTINTAS PORCIONES NORMATIVAS DE UN PRECEPTO LEGAL HETEROAPLICATIVO. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 21 y 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, para examinar la oportunidad en la promoción del juicio de amparo contra un precepto legal heteroaplicativo que contiene distintas porciones normativas, se debe atender al momento en que se produce el primer acto concreto de aplicación de cada porción o supuesto jurídico, lo que puede conducir a estimar que respecto de unos supuestos normativos el amparo es procedente y respecto de otros no lo es.”⁸

Dicho lo anterior, se analiza el tercer agravio de la recurrente en donde sostiene que no se analizó correctamente el segundo concepto de violación en donde se sustentó que para obtener el valor de disponibilidad media anual de agua subterránea es necesario que se conozca el total del **volumen concesionado en una unidad hidrológica** y siempre que no ponga en peligro el equilibrio de los ecosistemas; también se indicó que en los preceptos no se establecen cómo se determinan las unidades hidrológicas, tampoco se indica quién y cómo se determina el **volumen total concesionado** y tampoco quién determina el volumen, cantidad o condiciones en las que se pondría en peligro el equilibrio de los ecosistemas; aunado a que en la Ley Federal de Derechos se exige que se determine la **descarga natural**

⁸ Época: Novena Época. Registro: 190681. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Diciembre de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. CLXXXIII/2000. Página: 29

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXXXIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

comprometida y la recarga total media anual, de las que ni la Ley Federal de Derechos ni la Norma Oficial Mexicana establecen los conceptos y valores que determinan esos conceptos. Finalmente hace referencia a que se tengan por reproducidas las razones hechas valer en el primer agravio, en caso que se desestimen las anteriores.

Esta Primera Sala considera **infundados** los agravios pues se estima que el artículo 231, no es violatorio de la garantía de legalidad tributaria, ya que tal y como lo determinó el Juez de distrito, los elementos del tributo se encuentran contenidos en las disposiciones legales.

Se explica, el principio de legalidad en materia tributaria, en donde se encuentra inmerso el principio de *reserva de ley* que se traduce en que algunas materias específicas solamente pueden ser reguladas a través de una ley –formal y materialmente legislativa-, establece que los elementos esenciales de la contribución deben encontrarse previstos en una norma formal y materialmente legislativa, los cuales consisten en el objeto, sujeto, base, tasa, y época de pago.

Lo anterior encuentra fundamento en la siguiente jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal, que se cita en cuanto a su contenido y alcance:

“IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley,

para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida”⁹.

Sobre este aspecto, el Tribunal Pleno ha sostenido que el principio de reserva de ley es de carácter relativo en materia de legalidad tributaria en relación con los aspectos cuantitativos de los tributos (tasa o base), pues es suficiente que las leyes establezcan los elementos esenciales de la contribución, para que puedan ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía, cuando constituyan un complemento indispensable por **motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria**.

Tiene aplicación al caso, la tesis del Tribunal Pleno, de rubro y texto:

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARÁCTER RELATIVO Y SÓLO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTÍA DE LA CONTRIBUCIÓN. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en materia de legalidad tributaria la reserva de ley es de carácter relativo, toda vez que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal y materialmente legislativa, sino que es suficiente que los elementos esenciales de la contribución se describan en ella, para que puedan ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía, ya que la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales nunca podrán contravenir la norma primaria, además de que tal remisión debe constituir un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria. **En congruencia con tal criterio, se concluye que el principio tributario de reserva de ley es de carácter relativo y aplica únicamente tratándose de los elementos cuantitativos del tributo, como son la tasa o la base, porque en muchas ocasiones, para cifrar el hecho imponible es**

⁹ Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 91-96 Primera Parte. Tesis: Página: 172

indispensable realizar operaciones o acudir a aspectos técnicos, lo que no sucede en relación con los elementos cualitativos de las contribuciones, como son los sujetos y el objeto, los cuales no pueden ser desarrollados en un reglamento, sino que deben preverse exclusivamente en una ley.”¹⁰

En otra de sus vertientes, la legalidad tributaria también exige que los elementos constitutivos de la contribución cuenten con un grado de claridad y concreción razonable a fin de que los destinatarios de la norma tengan certeza sobre la forma en la cual deben determinar sus obligaciones tributarias, en el caso, atendiendo a lo que refiere el Código Fiscal de la Federación¹¹.

¹⁰ Época: Novena Época. Registro: 175059. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII. Mayo de 2006. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P. XLII/2006. Página: 15

¹¹ **Artículo 5.-** Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

(...)

Artículo 6.- Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

(...)

Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su causación.

Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas, dentro del plazo que a continuación se indica:

I. Si la contribución se calcula por períodos establecidos en Ley y en los casos de retención o de recaudación de contribuciones, los contribuyentes, retenedores o las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudarlas, las enterarán a más tardar el día 17 del mes de calendario inmediato posterior al de terminación del período de la retención o de la recaudación, respectivamente.

II. En cualquier otro caso, dentro de los 5 días siguientes al momento de la causación.

III. (Se deroga).

En el caso de contribuciones que se deben pagar mediante retención, aún cuando quien deba efectuarla no retenga o no haga pago de la contraprestación relativa, el retenedor estará obligado a enterar una cantidad equivalente a la que debió haber retenido.

Cuando los retenedores deban hacer un pago en bienes, solamente harán la entrega del bien de que se trate si quien debe recibirlo provee los fondos necesarios para efectuar la retención en moneda nacional.

Quien haga pago de créditos fiscales deberá obtener de la oficina recaudadora, la forma oficial, el recibo oficial o la forma valorada, expedidos y controlados exclusivamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la documentación que en las disposiciones respectivas se establezca en la que conste la impresión original de la máquina registradora. Tratándose de los pagos efectuados en las oficinas de las instituciones de crédito, se deberá obtener la impresión de la máquina registradora, el sello, la constancia o el acuse de recibo electrónico con sello digital.

Bajo estos parámetros, se realiza al análisis del asunto.

Al inicio de esta exposición se identificaron los elementos de la contribución, recayendo el reclamo del recurrente en la base del tributo, porque se establece una fórmula, cuyos valores deben ser medidos de acuerdo a lo establecido en la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2000, que aun cuando ésta sea modificada, el cálculo de los factores debe seguir realizándose de esta manera.

La norma oficial mexicana antes referida, se emitió por autoridades administrativas con base en los artículos 73, fracción XXX, 89, fracción I, y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a la importancia del cuidado del agua, para establecer disposiciones técnicas, como es el determinar los factores para obtener la disponibilidad media de las aguas nacionales superficiales y subterráneas.

Dentro de esta norma oficial mexicana se define lo siguiente:

Uc **3.34 Volumen anual de extracción de agua superficial:** cantidad de agua que se debe preservar para satisfacer los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua asignada o concesionada, y para satisfacer las reservas establecidas conforme a la Programación Hidráulica.

(...)

Cuando las disposiciones fiscales establezcan opciones a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales o para determinar las contribuciones a su cargo, la elegida por el contribuyente no podrá variarla respecto al mismo ejercicio.

4.2.2 El volumen medio anual de escurrimiento de la cuenca hacia aguas abajo del sitio de interés, se determina al aplicar la siguiente expresión:

$$\begin{array}{rcccc}
 \text{VOLUMEN MEDIO ANUAL} & & \text{VOLUMEN MEDIO ANUAL} & & \text{VOLUMEN MEDIO} & & \text{VOLUMEN ANUAL} \\
 \text{DE ESCURRIMIENTO DE} & = & \text{DE ESCURRIMIENTO} & + & \text{ANUAL DE} & + & \text{DE RETORNOS} \\
 \text{LA CUENCA HACIA} & & \text{DESDE LA CUENCA} & & \text{ESCURRIMIENTO} & & \\
 \text{AGUAS ABAJO} & & \text{AGUAS ARRIBA} & & \text{NATURAL} & & \\
 & & & & & & \\
 & & \text{VOLUMEN ANUAL DE} & & \text{VOLUMEN ANUAL DE} & & \text{VOLUMEN ANUAL} \\
 & + & \text{IMPORTACIONES} & - & \text{EXPORTACIONES} & - & \text{DE EXTRACCION} \\
 & & & & & & \text{DE AGUA} \\
 & & & & & & \text{SUPERFICIAL}
 \end{array}$$

Ar **4.2.3** El volumen medio anual de escurrimiento desde la cuenca aguas arriba, se determina con la expresión utilizada para calcular el volumen medio anual de escurrimiento de la cuenca hacia aguas abajo que corresponde al de la subcuenca en estudio ubicada aguas arriba.

Cp **4.2.4** El volumen medio anual de escurrimiento natural, se determina aplicando alguno de los métodos descritos en el Apéndice Normativo A de esta Norma Oficial Mexicana.

4.2.5 El volumen anual de retornos, se determina mediante aforo o estimación de las salidas de los volúmenes que se reincorporan a la red de drenaje de una cuenca.

Im **4.2.6** El volumen anual de importaciones, se determina sumando los volúmenes de agua superficial que se reciben en la cuenca hidrológica en estudio, de otra u otras cuencas hidrológicas o unidades hidrogeológicas.

Ex **4.2.7** El volumen anual de exportaciones, se determina sumando los volúmenes de agua superficial que se transfieren de la cuenca hidrológica en estudio, a otra u otras a las que no drena en forma natural.

4.2.8 El volumen anual concesionado de agua superficial se determina sumando los volúmenes anuales asignados y concesionados por la Comisión, mediante títulos inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua para la explotación, uso o aprovechamiento de agua en la cuenca hidrológica, limitaciones que se establezcan en las vedas y si es el caso, los volúmenes correspondientes a reservas, conservación ecológica y reglamentos conforme a la Programación Hidráulica.

4.2.9 El volumen anual de evapotranspiración, está considerado de manera implícita, en el volumen medio anual de escurrimiento natural, al restarle a los volúmenes aforados en la estación aguas abajo los volúmenes aforados en la estación aguas arriba.

Rxy **4.2.10** El volumen anual actual comprometido aguas abajo se determina como la parte de los escurrimientos de la cuenca hacia aguas abajo, necesaria para cumplir con los volúmenes asignados y concesionados por la Comisión, limitaciones que se establezcan en las vedas y, si es el caso, los volúmenes correspondientes a reservas, conservación ecológica, reglamentos y programación hidráulica.

4.2.11 La disponibilidad media anual de agua superficial en una subcuenca o en un punto específico de la red de drenaje de la cuenca hidrológica, se determina aplicando las expresiones y términos que aparecen en los puntos 4.2.1 a 4.2.10 de este inciso.

4.3 Disponibilidad media anual de agua subterránea en una unidad hidrogeológica

4.3.1 Se determina por medio de la siguiente expresión:

$$\begin{array}{rcccc}
 \text{DISPONIBILIDAD MEDIA ANUAL} & = & \text{RECARGA} & - & \text{DESCARGA NATURAL} & - & \text{VOLUMEN CONCESIONADO} \\
 \text{DE AGUA SUBTERRANEA EN} & & \text{TOTAL MEDIA} & & \text{COMPROMETIDA} & & \text{DE AGUA SUBTERRANEA} \\
 \text{UNA UNIDAD} & & \text{ANUAL} & & & & \\
 \text{HIDROGEOLOGICA} & & & & & &
 \end{array}$$

R **4.3.2** La recarga total media anual se determina mediante la metodología descrita en el Apéndice Normativo B de esta Norma Oficial Mexicana.

Dnc **4.3.3** La descarga natural comprometida se determina sumando los volúmenes de agua concesionados de los manantiales y del caudal base de los ríos que están comprometidos como agua superficial, alimentados por una unidad hidrogeológica, más las descargas que se deben conservar para: no afectar a las unidades hidrogeológicas adyacentes; sostener el gasto ecológico, y prevenir la migración de agua de mala calidad a la unidad hidrogeológica considerada.

4.3.4 Volumen concesionado de agua subterránea, se determina sumando los volúmenes anuales de agua, asignados y concesionados por la Comisión mediante títulos inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua para la explotación, uso o aprovechamiento de agua en una unidad hidrogeológica, adicionando, de ser el caso, los volúmenes correspondientes a reservas, reglamentos y Programación Hidráulica.

Adicionalmente, dentro de la propia la Norma Oficial Mexicana se establece distintos métodos para calcular el volumen medio anual de escurrimiento natural, dependiendo si se cuenta con suficiente información hidrométrica o no (APÉNDICE A); así como métodos para la obtención de la recarga total media anual de la unidad hidrogeológica (APÉNDICE B):

APENDICE NORMATIVO "A"

METODOS PARA DETERMINAR EL VOLUMEN MEDIO ANUAL DE ESCURRIMIENTO NATURAL

En este Apéndice se describen los métodos para determinar el volumen medio anual de escurrimiento natural. La descripción de los métodos se limita a los conceptos y expresiones básicas.

Las expresiones permiten determinar el escurrimiento natural en los métodos aquí descritos, para cada año del periodo analizado, hidrométrico o climatológico, según sea el caso, y posteriormente se obtiene su promedio.

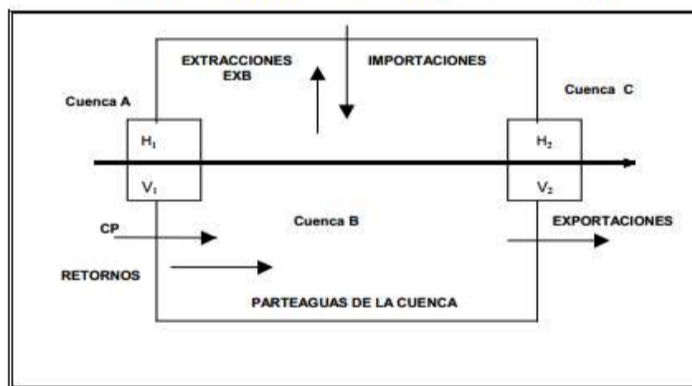
A.1 El volumen medio anual de escurrimiento natural se determina aplicando alguno de los siguientes métodos:

A.1.1 Método Directo

A.1.1.1 Registros hidrométricos

Este método se aplica, si en la cuenca en estudio se cuenta con suficiente información hidrométrica para un periodo mínimo de 20 años, en el caso común de tener un sistema de cuencas interconectadas se debe elaborar un esquema de interconexión de la cuenca hidrológica en estudio con las cuencas vecinas, indicando los nombres de los cauces, dirección del flujo y, en su caso, la ubicación de los embalses naturales y artificiales.

ESQUEMA DE INTERCONEXION DE LA CUENCA "B" EN ESTUDIO



Donde:

- H₁ Estación hidrométrica ubicada aguas arriba en el cauce principal.
- H₂ Estación hidrométrica ubicada aguas abajo en el cauce principal.
- EXB Extracciones para los diferentes usos en la cuenca B.
- V₁, V₂ Volúmenes aforados en las estaciones hidrométricas H₁ y H₂, respectivamente.
- CP Escurrimiento natural por cuenca propia.

El volumen anual de escurrimiento natural de la cuenca se determina con la siguiente expresión:

$$\begin{aligned}
 & \text{VOLUMEN ANUAL DE ESCURRIMIENTO NATURAL DE LA CUENCA (CP)} = \text{VOLUMEN ANUAL DE ESCURRIMIENTO AFORADO DE LA CUENCA HACIA AGUAS ABAJO (V}_2\text{)} + \text{VOLUMEN ANUAL CONCESIONADO DE AGUA SUPERFICIAL (EXB)} - \text{VOLUMEN ANUAL DE ESCURRIMIENTO AFORADO DESDE LA CUENCA AGUAS ARRIBA (V}_1\text{)} \\
 & + \text{VOLUMEN ANUAL DE EXPORTACIONES} - \text{VOLUMEN ANUAL DE IMPORTACIONES} - \text{VOLUMEN ANUAL DE RETORNOS}
 \end{aligned}$$

Información requerida:

- Nombre y área de la cuenca hidrológica o subcuenca en estudio.
- Ubicación de la cuenca hidrológica en cartas hidrográficas, indicando su localización con respecto a la región o subregión hidrológica y entidad(es) federativa(s) a la(s) que pertenece.
- Nombre de las estaciones hidrométricas y su ubicación sobre el cauce principal.
- Volúmenes de extracción de la cuenca hidrológica en estudio y sus diversos usos.
- Notas aclaratorias necesarias.
- Anexo con la información utilizada.

En el apéndice informativo "C" se muestra cómo determinar el volumen medio anual de escurrimiento natural, con el método directo.

A.1.2 Métodos Indirectos

En caso de que en la cuenca en estudio no se cuente con suficiente información de registros hidrométricos o ésta sea escasa, para determinar el volumen medio anual de escurrimiento natural se aplica el método indirecto denominado: precipitación-escurrimiento.

A.1.2.1 Precipitación-escurrimiento

El volumen medio anual de escurrimiento natural se determina indirectamente, mediante la siguiente expresión:

$$\text{VOLUMEN ANUAL DE ESCURRIMIENTO NATURAL DE LA CUENCA} = \text{PRECIPITACION ANUAL DE LA CUENCA} \cdot \text{AREA DE LA CUENCA} \cdot \text{COEFICIENTE DE ESCURRIMIENTO}$$

A.1.2.1.1 Precipitación anual en la cuenca

- Si en la cuenca en estudio se cuenta con suficiente información pluviométrica de cuando menos 20 años, la precipitación anual se determina a partir del análisis de los registros de las estaciones ubicadas dentro y vecinas a la cuenca, mediante el método de Polígonos de Thiessen o Isoyetas.
- Cuando en la cuenca en estudio no se cuenta con información pluviométrica o ésta sea escasa, la precipitación anual se podrá obtener con apoyo de los planos de Isoyetas Normales Anuales editados por la Comisión.

A.1.2.1.2 Coeficiente de escurrimiento

El coeficiente de escurrimiento se determina a partir de los siguientes procedimientos:

- Transferencia de información hidrométrica y climatológica de cuencas vecinas, hidrológicamente homogéneas.
 - En la cuenca vecina se determinan los coeficientes anuales de escurrimiento (C_e), mediante la relación del volumen de escurrimiento anual (V_e), entre el volumen de precipitación anual (V_p) correspondiente.

$$C_e = V_e / V_p$$
 - Con los valores del volumen de precipitación anual y el coeficiente de escurrimiento anual obtenidos en la cuenca vecina, se establece una correlación gráfica o su ecuación matemática.

AMPARO EN REVISIÓN 1409/2015

- Con apoyo de la ecuación matemática o en la gráfica; y al utilizar los valores del volumen de precipitación anual de la cuenca en estudio, se estiman los correspondientes coeficientes anuales de escurrimiento.
- B)** En función del tipo y uso de suelo y del volumen de precipitación anual, de la cuenca en estudio.
- A falta de información específica, con apoyo en los servicios del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y de visitas de campo, se clasifican los suelos de la cuenca en estudio, en tres diferentes tipos: A (suelos permeables); B (suelos medianamente permeables), y C (suelos casi impermeables), que se especifican en la tabla 1 y al tomar en cuenta el uso actual del suelo, se obtiene el valor del parámetro K (véase Plan Nacional de Obras de Riego para el Desarrollo Rural "Pequeños Almacenamientos". Secretaría de Recursos Hidráulicos, adaptación del Libro: Small Dams).

TABLA 1 VALORES DE K, EN FUNCION DEL TIPO Y USO DE SUELO

TIPO DE SUELO	CARACTERISTICAS
A	Suelos permeables, tales como arenas profundas y loess poco compactos
B	Suelos medianamente permeables, tales como arenas de mediana profundidad: loess algo más compactos que los correspondientes a los suelos A; terrenos migajosos
C	Suelos casi impermeables, tales como arenas o loess muy delgados sobre una capa impermeable, o bien arcillas

USO DEL SUELO	TIPO DE SUELO		
	A	B	C
Barbecho, áreas incultas y desnudas	0,26	0,28	0,30
Cultivos:			
En Hileras	0,24	0,27	0,30
Legumbres o rotación de pradera	0,24	0,27	0,30
Granos pequeños	0,24	0,27	0,30
Pastizal:			
% del suelo cubierto o pastoreo			
Más del 75% - Poco -	0,14	0,20	0,28
Del 50 al 75% - Regular -	0,20	0,24	0,30
Menos del 50% - Excesivo -	0,24	0,28	0,30
Bosque:			
Cubierto más del 75%	0,07	0,16	0,24
Cubierto del 50 al 75%	0,12	0,22	0,26
Cubierto del 25 al 50%	0,17	0,26	0,28
Cubierto menos del 25%	0,22	0,28	0,30
Zonas urbanas	0,26	0,29	0,32
Caminos	0,27	0,30	0,33
Pradera permanente	0,18	0,24	0,30

- Si en la cuenca en estudio existen diferentes tipos y usos de suelo, el valor de K se calcula como la resultante de subdividir la cuenca en zonas homogéneas y obtener el promedio ponderado de todas ellas.
- Una vez obtenido el valor de K, el coeficiente de escurrimiento anual (Ce), se calcula mediante las fórmulas siguientes:

K: PARAMETRO QUE DEPENDE DEL TIPO Y USO DE SUELO	COEFICIENTE DE ESCURRIMIENTO ANUAL (Ce)
Si K resulta menor o igual que 0,15	$Ce = K (P-250) / 2000$
Si K es mayor que 0,15	$Ce = K (P-250) / 2000 + (K-0,15) / 1,5$

P= Precipitación anual, en mm.

Rango de validez.- Las fórmulas se considerarán válidas para valores de precipitación anual entre 350 y 2150 mm.

La evapotranspiración está incluida en el coeficiente de escurrimiento.

- C)** En aquellos casos en que se cuente con estudios hidrológicos y se conozcan los coeficientes de escurrimiento, éstos se podrán usar para el cálculo del escurrimiento.

Información requerida:

- Procedimiento de cálculo y metodología utilizados para determinar la precipitación media anual en la cuenca.
- Procedimiento de estimación y consideraciones para determinar el coeficiente de escurrimiento.
- Relación de las estaciones climatológicas utilizadas para determinar los escurrimientos, indicando sus coordenadas geográficas, así como las entidades federativas a las que pertenecen, poblaciones próximas importantes y cualquier otra información de utilidad que permita hacer más claro el cálculo del volumen anual de escurrimiento natural.

En el caso de que en la cuenca en estudio no se cuente con suficiente información hidrométrica ni pluviométrica o ambas sean escasas, el volumen medio anual de escurrimiento natural se determina indirectamente transfiriendo la información de otras cuencas vecinas de la región, mismas que se consideran homogéneas y que cuentan con suficiente información hidrométrica o pluviométrica.

Además de la información requerida en los puntos A.1.1.1 y A.1.2.1 es necesaria, la siguiente:

- Descripción del método aplicado, así como la justificación de su empleo en esa cuenca, subcuenca o punto específico.
- Relación de las variables significativas de la cuenca, empleadas en el cálculo del coeficiente de escurrimiento.
- Resultados de las pruebas de homogeneidad hidrológica, climatológica y fisiográfica de las cuencas vecinas y/o registros empleados en la transferencia de información.

APENDICE NORMATIVO "B"

METODO PARA DETERMINAR LA RECARGA TOTAL MEDIA ANUAL DE LA UNIDAD HIDROGEOLOGICA

En este Apéndice se describen los métodos que deberán aplicarse para determinar la recarga total media anual de la unidad hidrogeológica. La descripción de los métodos se limita a los conceptos y expresiones básicas; su detalle puede consultarse en las referencias bibliográficas de esta Norma Oficial Mexicana.

B.1 Balance de aguas subterráneas

La recarga total que recibe un acuífero o unidad hidrogeológica en un intervalo de tiempo dado, se determina por medio del balance de agua subterránea, que en su forma más simple está representado por la siguiente expresión:

$$\begin{array}{c} \text{RECARGA TOTAL} \\ \text{(SUMA DE ENTRADAS)} \end{array} \left| = \right| \begin{array}{c} \text{CAMBIO DE ALMACENAMIENTO DE LA} \\ \text{UNIDAD HIDROGEOLOGICA} \end{array} \left| + \right| \begin{array}{c} \text{DESCARGA TOTAL} \\ \text{(SUMA DE SALIDAS)} \end{array}$$

Para deducir una recarga media representativa, se planteará el balance a un intervalo de tiempo de varios años en que se disponga de los datos básicos para cuantificar sus términos y que incluya tanto años secos como años lluviosos. En su defecto, el balance se planteará para un intervalo mínimo de un año.

B.2 Cambio de almacenamiento de una unidad hidrogeológica

El cambio de almacenamiento en el intervalo de tiempo considerado en el balance, se determina a partir de la evolución de los niveles del agua subterránea correspondientes al mismo intervalo y de valores representativos del coeficiente de almacenamiento del acuífero. El valor de este coeficiente se determina a partir de pruebas de bombeo y/o con base en consideraciones relativas al tipo y litología del acuífero en estudio.

B.3 Descarga total

La descarga total de una unidad hidrogeológica en el intervalo de tiempo considerado en el balance, se calcula como la suma de los volúmenes descargados en forma natural y de los extraídos de la misma por medio de captaciones, durante el mismo intervalo.

B.3.1 Descarga natural

Para determinar la descarga natural a través de los vertedores más comunes de un acuífero, se utilizará dependiendo del caso, alguno de los métodos indicados a continuación:

B.3.1.1 Caudal base

La descarga de una unidad hidrogeológica a una corriente superficial, por convención denominada "Caudal Base", se determina a partir de los datos registrados en estaciones hidrométricas instaladas sobre el cauce de la corriente, mediante el análisis de hidrogramas para diferenciar el caudal base. Si se dispone de varias estaciones hidrométricas, el método mencionado se aplicará a los tramos comprendidos entre ellas, para conocer la distribución de esta descarga a lo largo del cauce. Las mediciones para determinar el caudal deberán realizarse a lo largo de los periodos de estiaje.

B.3.1.2 Manantiales

La descarga de una unidad hidrogeológica a través de un manantial se determina integrando el área bajo el hidrograma, esto es, multiplicando el intervalo de balance por el gasto medio correspondiente. El hidrograma se trazará con base en aforos realizados con frecuencia suficiente para conocer las variaciones estacionales y anuales del gasto. En todo caso, mediante consideraciones topográficas, hidrogeológicas, hidrodinámicas e hidrogeoquímicas, deberá verificarse que el manantial en cuestión es alimentado por una unidad hidrogeológica que se está evaluando.

B.3.1.3 Evapotranspiración

La descarga de una unidad hidrogeológica a la atmósfera puede tener lugar por evaporación directa de agua freática somera y por la transpiración de la flora.

La descarga de agua subterránea por evaporación directa se estima multiplicando el área donde tiene lugar el fenómeno por una lámina de agua equivalente a una fracción de la evaporación potencial medida en las estaciones climatológicas. El valor de esa fracción varía entre un máximo de uno, cuando el nivel freático aflora, y cero cuando éste se halla a profundidades mayores que la altura de la faja capilar de los materiales predominantes entre la superficie del terreno y el nivel freático; a falta de información, se supondrá que el valor de la fracción varía entre valores extremos linealmente según la profundidad de dicho nivel.

La descarga de agua subterránea por evapotranspiración depende de varios factores climáticos, hidrogeológicos y fisiológicos (tipo y densidad de vegetación), que por su amplia variación en el espacio y en el tiempo no son controlables a la escala de una cuenca o de un acuífero. Ante esta dificultad, la magnitud de este componente de descarga no se estimará por separado y su valor quedará implícito en el resultado del balance, lo cual se traducirá en una estimación conservadora de la recarga y de la disponibilidad de agua subterránea.

B.3.1.4 Flujo subterráneo

La descarga subterránea del acuífero se determina aplicando la Ley de Darcy a las secciones de salida definidas en la configuración de los niveles del agua subterránea, considerando las variaciones de ésta a lo largo del intervalo de tiempo usado en el balance.

B.3.2 Extracción

La extracción de agua subterránea en los intervalos de tiempo considerados en el balance se determina a partir de las lecturas registradas en los medidores instalados en las descargas de los pozos o, a falta de ellos, con base en los métodos indirectos -caudal y tiempo de bombeo, consumo de energía eléctrica, población servida y dotación, índices de consumo, superficies y láminas de riego- que sean aplicables según el uso del agua.

B.4 Recarga total media anual

La recarga total media anual se obtendrá dividiendo la recarga total deducida del balance, entre el número de años del intervalo de tiempo utilizado para plantearlo.

B.5 Información requerida:

- Plano base de la unidad hidrogeológica (planta y cortes)

AMPARO EN REVISIÓN 1409/2015

- Cortes litológicos de pozos
- Investigación geofísica
- Cotas de brocal de los pozos de observación
- Datos del comportamiento de los niveles del agua subterránea a través del tiempo
- Características hidráulicas de las unidades hidrogeológicas
- Registro hidrométrico de extracciones y descargas naturales de agua subterránea
- Información de la infraestructura hidráulica urbana, agrícola o industrial y datos de los volúmenes de agua manejados por medio de ella
- Cálculo de redes de flujo subterráneo (entradas y salidas para diferentes periodos)

Ahora bien, en los preceptos impugnados, se indica que ante alguna modificación de esa norma oficial, ésta se continuaría aplicando para efectos del artículo 231 de la Ley Federal de Derechos; con ello, el legislador, con respecto a estos valores, no estableció propiamente una cláusula habilitante para que la autoridad administrativa determinara lo conducente, sino que incorporó el contenido de los métodos previstos en la norma oficial, al propio texto legal. Esto es, dejó a un lado su origen administrativo, y utilizando esos parámetros, decidió trasladarlos a la norma legal para otorgarles inmovilidad.

Así, con independencia de la derogación o modificación de la NOM-011-CONAGUA-2000, los elementos a que hacen referencia están dentro de la propia ley, sin que tengan un carácter variable ni se dejen al arbitrio de la autoridad administrativa, pues la manera en que fueron ingresados, los preserva como parte de la propia labor legislativa.

No puede sostenerse una violación a la garantía de legalidad tributaria por virtud de esta incorporación, pues el contenido fue establecido y determinado por el legislador, integrándolo de manera expresa e invariable, y aun cuando el texto se refiera a conceptos previstos en la NOM-011-CONAGUA-2000, esta clase de remisión no involucra un ámbito administrativo o reglamentario pues mantiene su naturaleza legal, ya que su actuar se refiere a un aspecto meramente

accidental que, en este caso, el legislador, haciendo uso del principio de economía legislativa, en vez de transcribir la parte relativa de los elementos que deseaba incorporar, los preservó separándolos de su naturaleza administrativa, haciéndolos inamovibles a través de este reconocimiento que formó parte del proceso legislativo.

Al respecto, podemos apreciar que con independencia de que el Congreso de la Unión incurra en una deficiente o mala técnica legislativa en el ejercicio de sus funciones, no se advierte una transgresión al derecho en cuestión pues la contribución cuenta con los elementos que nos permiten configurarla atendiendo a lo que señala la ley.

Así las cosas, incluso si la Norma Oficial Mexicana llegó a perder vigencia, esto no causa incertidumbre en la forma de calcular el derecho, ni tampoco se acredita una violación a legalidad jurídica, pues son los artículos impugnados de la Ley Federal de Derechos son los que contienen los valores y métodos previstos en la NOM-011-CONAGUA-2000, y para no transcribirlos, el legislador por economía legislativa sólo remitió a ellos.

Ante una técnica legislativa similar a la utilizada por el legislador, el Tribunal Pleno declaró la constitucionalidad del Artículo Segundo Transitorio, Fracción I, incisos e), f), h), e i), de las disposiciones de vigencia temporal de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de diciembre de dos mil cuatro, al resolver los amparos en revisión 1209/2005, 1272/2005 y 1967/2005, en sesión de dos de marzo de dos mil seis.

Por otra parte, si bien existen factores que son determinados por la autoridad administrativa, no constituyen aspectos necesarios e

indispensables cuyo contenido deba de estar reservado a la ley de conformidad con el artículo 31, fracción IV de la Constitución General.

Lo que antecede es de ese modo, pues como ya se dijo el principio de reserva de ley es de carácter relativo con respecto a los elementos cuantitativos, cuando constituyan un complemento indispensable por **motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.**

De esta manera, el legislador cumplió sobradamente con la legalidad tributaria, al establecer no sólo aquellos aspectos que exclusivos de la norma con rango de ley, sino incluso plasmó y otorgó invariabilidad e incorporó al procedimiento legislativo las variables de las fórmulas, y si bien la aplicación de las especificaciones y los mecanismos para obtener algunas de esas variables deben hacerse conforme determinaciones de la autoridad administrativa, esto dista mucho de ser una vulneración a la legalidad tributaria, pues la legalidad tributaria se ve colmada en la medida en la que los elementos esenciales o básicos están plasmados en ley, tal y como acontece en la norma recurrida, pues la remisión sólo constituye un complemento de la regulación legal que es indispensable por motivos técnicos, como se demostrará a continuación.

La legalidad tributaria lo que busca es otorgar la certeza a los gobernados de conocer cómo se integra la contribución en sus elementos básicos más no así, que sea la ley la que contemple todos los elementos, **si por su variabilidad y especialización técnica no es posible establecerlos en una norma con rango de ley.**

La intervención que lleva a cabo la Comisión Nacional del Agua por habilitación expresa, no rompe o violenta la reserva de ley ni, por

consiguiente, el principio de legalidad tributaria, pues evidentemente el Legislador no es el ente idóneo para establecer y elaborar los elementos que se ubican dentro de las definiciones legales, y correlativamente cumple con su función legislativa habilitando a la Comisión Nacional del Agua para que efectúe dicha determinación y acotándole las bases para ello.

En otros términos, dado que para la determinación de la base del tributo, se debe cuantificar la disponibilidad del agua en cada cuenca hidrológica o acuífero, la cual es un hecho notorio que se encuentra en función de variables hidroclimáticas y geohidrológicas naturales, las cuales dependen de fenómenos aleatorios atmosféricos no sujetos a la voluntad del hombre ni a ninguna previsibilidad, es claro que el Legislador carece de los elementos técnicos y especializados que le permitan determinar la abundancia o escasez del recurso vital, y analizarlo periódicamente, correspondiendo tales funciones a la Comisión Nacional del Agua quien es el organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y órgano superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico¹²; por ende, está en óptimas condiciones para identificar, llevar a cabo y determinar periódicamente los valores y factores con las condiciones señaladas en la ley.

¹² **“Artículo 9º de la Ley de Aguas Nacionales.-** *“La Comisión” es un órgano administrativo desconcentrado de “la Secretaría”, que se regula conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su Reglamento Interior.*

“La Comisión” tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico. (...)

No pasa inadvertido que dentro de los cuestionamientos de la parte recurrente se refiera una violación al principio de legalidad tributaria, por virtud de que en el cálculo de los elementos de la fórmula utiliza información que sólo conocen las autoridades y no tiene manera de obtener el contribuyente.

Antes de pronunciarnos al respecto, debe considerarse que de conformidad con el artículo 226 de la Ley Federal de Derechos, el cálculo del derecho es trimestral y debe realizarse en los meses de enero, abril, julio y octubre, debiendo pagarse la contribución correspondiente a los tres meses inmediatos anteriores al pago; de manera que el pago de **enero** corresponde a octubre, noviembre y diciembre del año inmediato anterior (trimestre anterior); el pago de **abril** a enero, febrero y marzo; el pago de **julio** a abril, mayo y junio y el pago de **octubre** a julio, agosto y septiembre.

Ahora bien, las fórmulas para obtener la zona de disponibilidad, de conformidad con el artículo 231 de la Ley Federal de Derechos, se integran por valores de referencia anual¹³; mismos que la norma exige a la Comisión Nacional del Agua, publicarlos a más tardar el segundo mes del ejercicio fiscal que se trate, esto es, en el mes de febrero del año fiscal –antes de que deba llevar a cabo la primera determinación y pago de la contribución en el ejercicio fiscal-.

¹³ **Aguas Superficiales:**

*Cp= Volumen medio **anual** de escurrimiento natural.*

*Ar= Volumen medio **anual** de escurrimiento desde la cuenca aguas arriba.*

*R= Volumen **anual** de retornos.*

*Im= Volumen **anual** de importaciones.*

*Uc= Volumen **anual** de extracción de agua superficial.*

*Rxy= Volumen **anual** actual comprometido aguas abajo.*

*Ex= Volumen **anual** de exportaciones.*

*Ev= Volumen **anual** de evaporación en embalses.*

ΔV= Volumen anual de variación del almacenamiento en embalses.

Aguas subterráneas:

*Dma= Disponibilidad media **anual** de agua subterránea en una unidad hidrogeológica.*

*R= Recarga total media **anual**.*

Dnc= Descarga natural comprometida.

Adicionalmente a la publicación de esos valores, que permiten al contribuyente determinar la zona de disponibilidad que le corresponde, se establece que la Comisión Nacional del Agua debe hacer del conocimiento, a más tardar en el tercer mes del ejercicio fiscal que se trate, esto es, en el mes de marzo, la zona de disponibilidad que corresponda a cada cuenca y acuífero del país; cuestión que también se lleva a cabo, antes de la determinación del derecho.

Incluso, se establece que en el mes de septiembre la autoridad, para fines informativos, publicará los valores preliminares de las variables hasta ese momento, así como la zona de disponibilidad que correspondería a cada cuenca o acuífero.

Así la determinación de este tributo, cumple con la legalidad tributaria, pues encontramos que los elementos que sirven para determinar el mismo están claramente delimitados por el legislador en la propia Ley Federal de Derechos, y aun cuando se alegue que no se tiene la certeza en cuanto a la manera en que se determinaron los valores utilizados en la fórmula, esto no está vinculado con una violación al principio referido.

Se afirma lo anterior, ya que no obstante la autoridad administrativa es quien aplica los métodos previstos en la norma, no existe incertidumbre, ya que son las propias disposiciones legales las que establecen la manera de realizarlo, aun cuando se refieran a especificaciones complejas.

Al respecto, este Alto Tribunal ha determinado que el hecho de que un ordenamiento legal haga remisión a un procedimiento elaborado por una autoridad administrativa no es violatorio de la garantía de legalidad, tal como se evidencia de la tesis 1a. XXVII/2006

y de la jurisprudencia 2a./J. 111/2000, emitidas por la Primera y Segunda Salas, respectivamente:

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL HECHO DE QUE LA DETERMINACIÓN, EL CÁLCULO O PUBLICACIÓN DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, NO CONSTITUYE POR SÍ MISMO UNA TRANSGRESIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos que sirven de base para calcular una contribución, fijándolos con la precisión necesaria que, por un lado, impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación y que, por otro, genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado, cómo se calculará la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse y cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo. En ese sentido, **el hecho de que una autoridad administrativa determine, calcule o publique alguno de los elementos que repercuten en el monto al que ascenderá una contribución, no constituye por sí mismo una transgresión al principio constitucional mencionado, pues para acatarlo basta que las disposiciones formal y materialmente legislativas aplicables prevean y precisen el procedimiento o mecanismo que dicha autoridad debe seguir, con tal precisión que -atendiendo al fenómeno que se pretende cuantificar- impidan su actuación arbitraria y generen certidumbre al gobernado sobre los factores que inciden en sus cargas tributarias”**¹⁴.

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL. Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de legalidad tributaria garantizado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, implica el que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria que, por un lado, impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación y que, por otro, genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o

¹⁴ Novena Época, Registro 175904, Primera Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 630

circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse. En ese tenor, la circunstancia de que la determinación o cálculo preciso de alguno de los elementos que repercuten en el monto al que ascenderá una contribución corresponda realizarlo a una autoridad administrativa, no conlleva, por sí misma, una transgresión al principio constitucional de referencia, pues para cumplir con éste, en tal hipótesis, bastará que en las disposiciones formal y materialmente legislativas aplicables se prevea el procedimiento o mecanismo que aquélla debe seguir, con tal precisión que atendiendo al fenómeno que se pretende cuantificar, se impida su actuación arbitraria y se genere certidumbre al gobernado sobre los factores que inciden en sus cargas tributarias”¹⁵.

En efecto, no obstante el procedimiento para determinar el derecho, el contribuyente debe tomar en cuenta determinados valores establecidos por la autoridad administrativa, y por otra, aplique operaciones aritméticas, no impide reconocer que los supuestos normativos contenidos en el mencionado numeral prohíben la actuación arbitraria de la autoridad administrativa y brindan un marco jurídico que de manera razonable, pues para acatar el principio de legalidad tributaria basta que las disposiciones formal y materialmente legislativas aplicables prevean y precisen el procedimiento o mecanismos que se deben seguir; máxime que, como quedó establecido, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) tiene obligación de publicar los valores de las variables y las zonas de disponibilidad.

Cuando el legislador faculta a la autoridad administrativa para establecer un valor que trasciende al monto de las cargas tributarias de los gobernados, para verificar el apego de la regulación respectiva al principio de legalidad tributaria, es necesario distinguir si dicho valor constituye la base gravable del tributo, por lo que en cada caso

¹⁵ Novena Época, Registro 190643, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, diciembre de 2000, página 392.

concreto la autoridad administrativa realizará su cálculo, o bien si se trata de un factor que incide en el monto de dicha base o tiene algún efecto sobre una obligación tributaria accesoria, pero constituye un parámetro que deberá ser tomado en cuenta por todos los gobernados que se ubiquen en el supuesto normativo que ordena su aplicación.

En el primer caso, como ya se estableció, si atendiendo a la naturaleza del hecho imponible y a las circunstancias que rodean la respectiva liquidación tributaria, resulta necesario que la autoridad administrativa cuantifique el valor de la base gravable, para acatar el principio de legalidad tributaria, será necesario que el legislador haya establecido el procedimiento que debe seguir aquélla para realizar el cálculo respectivo, en tal forma que no quede lugar para su actuación arbitraria.

En el segundo caso, -como sucede en este asunto- cuando a un órgano técnico se encomienda el cálculo de un valor que constituye un parámetro general que puede incidir en el monto de la base gravable o en el de una obligación tributaria accesoria, de especial relevancia resulta reconocer si la actividad encomendada a la autoridad consiste en realizar procedimientos, métodos o mecanismos, bajo la utilización de datos observados del fenómeno en cuestión, para obtener el valor que trascenderá al monto de la respectiva obligación tributaria, o bien únicamente levantar esa información.

En la primera situación es necesario que el legislador prevea qué reglas regirán la actividad del órgano técnico, pues no basta levantar valores relativos, sino utilizarlos en procedimientos y métodos determinados por el legislador, para obtener variables que trascenderán al monto de la respectiva obligación tributaria.

Sin embargo, el segundo aspecto se refiere a cuando el legislador establece que el órgano técnico debe obtener el valor que revele un aspecto del fenómeno a determinar. Aquí, si la ley únicamente dispone que ese valor debe ser tomado en cuenta, ello no implica dejar al arbitrio de la autoridad el monto correspondiente, pues la actividad técnica de la autoridad administrativa se limitará a levantar de la realidad fáctica el factor respectivo, el cual se debe obtener conforme a los mecanismos idóneos que permitan conocerlo fehacientemente, lo que implica simplemente acudir a lo que en un momento dado revela la realidad del fenómeno, por lo que en tal hipótesis no queda al arbitrio de órganos ajenos al Poder Legislativo la determinación de los elementos que trascienden en términos generales al monto de las cargas tributarias de los gobernados, pues será la realidad que se pretende valorar y no la voluntad de las autoridades administrativas la que determine la afectación patrimonial que una contribución representa para los gobernados.

En esta hipótesis, entonces, no es necesario que el legislador establezca el procedimiento que debe seguir la autoridad para conocer el referido valor.

Lo anterior sin desconocer que, en todo caso, el órgano técnico respectivo puede incurrir en una apreciación equivocada de la realidad; sin embargo, si la entidad autónoma tergiversara la realidad, esta actuación no podría acarrear la inconstitucionalidad de los artículos en comento, ya que la contravención a la Constitución no provendría de la norma, sino de la imprecisión en el actuar técnico de la autoridad.

Por todo lo anterior, se advierte que el legislador cumplió con su obligación de establecer en una norma formal y material los elementos

de la contribución, así como los métodos y procedimientos para obtener las variables de la fórmula que permiten calcular el mismo; sin que esto se extienda a los mecanismos por los cuales la autoridad técnica mide componentes fácticos del fenómeno hídrico.

Sirve de apoyo a lo anterior, en cuanto a su contenido y alcance, la tesis de la Segunda Sala, cuyo criterio se comparte:

“ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. EL ARTÍCULO 20 BIS, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA AL DISPONER QUE EL BANCO DE MÉXICO FIJARÁ LOS PONDERADORES DE DICHO ÍNDICE PARA CADA RUBRO DEL CONSUMO FAMILIAR. Como lo establece el citado precepto legal, para efectos de realizar el cálculo del Índice Nacional de Precios al Consumidor mediante el uso de la fórmula de Laspeyres es necesario aplicar ponderadores para cada rubro del consumo familiar, que serán calculados por el Banco de México considerando los siguientes conceptos: a) alimentos, bebidas y tabaco; b) ropa, calzado y accesorios; c) vivienda; d) muebles, aparatos y enseres domésticos; e) salud y cuidado personal; f) transporte; g) educación y esparcimiento y h) otros servicios. En ese tenor, se advierte que con el fin de que el valor reportado por el citado Índice refleje en la mayor medida posible el fenómeno económico que se pretende cuantificar, el legislador reconoce que el consumo de los gobernados se destina en diversas proporciones a diferentes tipos de bienes, por lo que son disímiles los efectos que sobre el nivel general de precios tiene el incremento del precio de algún rubro de aquéllos, situación que torna necesario conocer en qué proporción se distribuye el consumo nacional entre los diferentes tipos de bienes; es decir, en virtud de que el consumo nacional se realiza en proporción diversa respecto de los diferentes satisfactores, resulta lógico que la sociedad en su conjunto destine sus ingresos a la adquisición de bienes en proporciones diferentes, siendo diverso el porcentaje de consumo que, por ejemplo, se realiza en vivienda que el relativo a educación y esparcimiento, por lo que la pérdida de valor adquisitivo de la moneda se da en diferente medida dependiendo de que el incremento de precios acontezca respecto de uno u otro tipo de satisfactores. Ante tal complejidad, y atendiendo a las características propias del índice de Laspeyres, resulta necesario que para el periodo base del referido índice se realice un análisis de mercado que permita conocer en qué proporción destinan las familias su consumo a los rubros antes destacados, lo que dará lugar a obtener los ponderadores que reflejan cuál es el peso específico que cada rubro representa en el consumo nacional y que, además, servirán para calcular un índice de precios por cada uno de esos rubros. Por tanto, la actividad encomendada al órgano técnico para obtener los referidos ponderadores se limita a levantar del mercado

una serie de valores que reflejan cuál es la distribución del consumo nacional en un preciso y específico momento, por lo que la circunstancia de que en la fracción V del artículo 20 bis del Código Fiscal de la Federación, no se precise cuál es el procedimiento que seguirá el Banco de México para obtener el valor de los ponderadores no transgrede el principio de legalidad tributaria garantizado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, pues para ello debe limitarse a levantar del mercado la información correspondiente, de la que obtendrá directamente, sin necesidad de compararla con diversa observada en otro momento en el tiempo, los porcentajes que los rubros señalados por el legislador representan en el consumo nacional, lo que da lugar a que la determinación del monto de las cargas tributarias de los gobernados no quede al arbitrio de órganos ajenos al Poder Legislativo, pues será la realidad económica que se ordena valorar y no la voluntad de las autoridades administrativas la que determine la afectación patrimonial que una contribución representa para los gobernados, sin desconocer que el órgano técnico respectivo puede incurrir en una aplicación incorrecta de la ley por una apreciación equivocada de esa realidad.¹⁶

Finalmente, en la parte final del agravio, solicita tener por reproducido el primer agravio; sin embargo, no es dable emitir pronunciamiento, pues se refiere específicamente al cálculo del derecho para aguas superficiales, y en relación a la omisión de no tomar en cuenta que el artículo se refiere al método obligatorio previsto en la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2000, cuando considera que lo que se prevé es un método base que tiene aspectos alternativos; este agravio es **inoperante** ya que no obstante el uso de la mención de “método obligatorio”, en todo momento hay claridad al señalar que éste es el previsto en la Norma Oficial, la cual contiene, como ya quedó señalado, la forma en que se calcula la disponibilidad.

Además, si bien señala que existen métodos alternativos, dependiendo las condiciones del caso, no por ello deja de cumplir con un método, pues lejos de causar inseguridad jurídica, permite conocer cuál es la manera, ante distintas condiciones y sobre todo variantes,

¹⁶ Época: Novena Época. Registro: 185387. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI. Diciembre de 2002. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 2a. CLXXV/2002. Página: 277

para obtener el resultado, atendiendo al fenómeno que se pretende calcular.

SEXTO. Estudio de fondo relacionado con el principio de proporcionalidad y equidad tributaria. En el segundo agravio combate la consideración del Juez de Distrito en donde negó la existencia de una violación al principio de proporcionalidad y equidad tributaria.

La recurrente señala que no se analizó correctamente el tercer concepto de violación pues no verificó que si bien es correcto que el legislador tome en cuenta fines extrafiscales para fijar tributos y, particularmente, respecto del uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público de la Nación, también lo es que, en el presente caso, no se justifica porque la disponibilidad del agua debe ser un criterio que, en este caso en lo particular, determine el monto del derecho a cargo del contribuyente.

Sostuvo que la razonabilidad del tributo en cuanto a que el monto del derecho depende de la disponibilidad del agua es incorrecto, pues considera que en nada ayuda a la conservación del agua si se cobra más por su consumo pues la conservación de ese recurso no depende que se cobre más o menos por su aprovechamiento, sino que depende que no se sobreexploten las cuencas o regiones hidrológicas, y esto se obtiene a través de la declaratoria de veda, reglamentación, o a través del otorgamiento de concesiones que no superen el total de volumen de recarga del acuífero o mediante el reconocimiento que en la zona no existe algún motivo para restringir el volumen total que se aproveche.

El argumento se advierte **infundado**.

A fin de exponer lo anterior, debe señalarse que en el caso específico de los **derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación**, se ha determinado que la proporcionalidad atiende, por un lado, **al grado de aprovechamiento** obtenido por los usuarios de los bienes del dominio público, el cual debe ser medido según unidades de consumo o utilización y por la otra, **al propósito de lograr una mayor protección y conservación de esos bienes.**¹⁷

Al respecto la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia 27/2010, de rubro: “**DERECHOS POR USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.**”¹⁸, misma que esta Sala comparte,

¹⁷ Sirve de referencia el criterio establecido en la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 81/97, de la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Octubre de 1997, página: 171, de rubro y texto:

“AGUAS NACIONALES. EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS QUE ESTABLECE LOS CAUSADOS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE AQUÉLLAS, RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1996). El apartado A del artículo 223 de la Ley Federal de Derechos, establece que por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, a excepción de las del mar, se pagará un derecho cuya cuota varía según la cantidad de líquido utilizado y la zona de disponibilidad en que se efectúe su extracción. La diversificación de estas cuotas cumple con el principio de proporcionalidad tributaria, puesto que el legislador las establece en relación directa con el grado de aprovechamiento o uso del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación.”

¹⁸ Jurisprudencia 2a./J. 27/2010, Novena Época, Segunda Sala, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Marzo de 2010, página: 1031.

“DERECHOS POR USO O APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. Tratándose de derechos fiscales por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación, a que se refieren los artículos 2o., fracción IV, del Código Fiscal de la Federación y 1o., párrafo primero, de la Ley Federal de Derechos, el principio tributario de proporcionalidad no puede apreciarse, como en los impuestos, tomando en cuenta la capacidad contributiva del obligado, pues las actividades de usar o aprovechar dichos bienes no reflejan por sí solas y de modo patente, disponibilidad económica; de ahí que el citado principio constitucional se haga derivar, partiendo del acto de permisión del Estado, del grado de aprovechamiento de los bienes del dominio público, medido en unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien, así como del beneficio aproximado obtenido por el usuario y, en su caso, de la valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción, si se produce un deterioro. Por su parte, el principio de equidad tributaria de los derechos citados se cumple, por regla general, cuando las tasas aplicables son fijas e iguales para los gobernados que usan, explotan o aprovechan en similar grado el mismo bien de dominio público, al traducirse en un beneficio uniforme para ellos; o variables, si el grado de utilización del bien es diferente.”

estableció que el respeto al principio de proporcionalidad tributaria debe analizarse, partiendo del acto de permisión del Estado, del **grado de aprovechamiento** de los bienes del dominio público, medido en **unidades de consumo o de utilización de acuerdo con la naturaleza del bien**, así como del beneficio aproximado obtenido por el usuario y, en su caso, de la valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción, si se produce un deterioro.

De esta manera, el derecho en cuestión se actualiza a través de su objeto material —uso, explotación o aprovechamiento de aguas nacionales—, debiendo pagar una cuota por cada metro cúbico utilizado, dependiendo de dónde provenga la fuente del subsuelo de aguas nacionales.

Adicionalmente, el tercer elemento que configura este derecho consiste en el uso o destino que se le dé al recurso.

Bajo esta lógica se respeta el principio de proporcionalidad tributaria, pues en la primera vertiente, la configuración tributaria toma como base una unidad de consumo que se relaciona directamente con el grado de aprovechamiento del bien del dominio público, como son los metros cúbicos de agua utilizados.

Esta unidad es un referente adecuado, en tanto que la configuración del agua permite su medición a través de este parámetro que determina el volumen de un cuerpo físico.

Ahora bien, la fórmula que emplea el legislador para aplicar el referente consiste en cobrar una cuota por metro cúbico de agua utilizado. Ello significa que a mayor uso del recurso hídrico, mayor será el derecho a pagar, lo que resulta razonable.

Dicho lo anterior, es necesario considerar también **la valoración de su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción**, si se produce un deterioro, atendiendo al tipo de derecho que se estudia.

El agua constituye un recurso vital, el cual es necesario que, observando el interés público, el Estado lo distribuya de manera tal, que se pueda realizar un uso racional, equitativo y sustentable, como lo establece el artículo 4° constitucional:

“Artículo 4°.

(...)

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.”

Con esta finalidad, para obtener su preservación en relación con su cantidad y calidad, el legislador tributario, con respecto a la segunda vertiente, creó cuatro zonas de disponibilidad del agua, para clasificar a cada fuente hidrológica de donde se obtenga el recurso, a través de la incorporación de factores que buscan denotar su abundancia o escasez:

AGUAS SUBTERRANEAS:

$$I_{das} = \frac{D_{ma}}{(R - D_{nc})}$$

De esta manera, el resultado de las operaciones aritméticas, sirve para ubicar en cuál de las cuatro zonas de disponibilidad se clasifica la fuente hídrica:

AGUAS SUBTERRANEAS:

Zona de disponibilidad 1	Menor o igual a -0.1
Zona de disponibilidad 2	Mayor a -0.1 y menor o igual a 0.1
Zona de disponibilidad 3	Mayor a 0.1 y menor o igual a 0.8
Zona de disponibilidad 4	Mayor a 0.8

Dependiendo la zona de disponibilidad, y si se tratan de aguas superficiales o subterráneas, se determina la cuota aplicable:

Zona de disponibilidad	Aguas superficiales	Aguas Subterráneas
1	\$13.8162	\$18.6169
2	\$ 6.3606	\$ 7.2062
3	\$ 2.0855	\$ 2.5091
4	\$ 1.5948	\$ 1.8239

Como se observa, los criterios que siguió el legislador para determinar la base del derecho a pagar, en esta segunda vertiente, se encuentran vinculados en su totalidad, con la afectación a la disponibilidad del hídrico vital.

De ello, se hace evidente que la extracción de agua se relaciona con la condición del acuífero donde se obtiene el recurso hídrico, ya que en lugares donde hay gran disponibilidad (zona 4) la cuota es muy baja, con respecto a otras fuentes donde esa situación es menor, hasta llegar a una disponibilidad mínima o inexistente (zona 1) bajo una cuota más alta.

Atendiendo al contexto en el que se encuentra regulado el derecho en cuestión, la extracción de agua tiene un concepto único para efectos del derecho por el uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales, ya que si se le pretendiera dar otro significado se estaría cambiando la naturaleza, y con ello su configuración.

En efecto, si el hecho generador del tributo en su aspecto material —extracción de agua— consistiera un elemento distinto a la afectación de la región hidrológica, la configuración del tributo se modificaría para dar nacimiento a otro derecho distinto al que se analiza, pues como se indicó la extracción de agua al ser el elemento objetivo o material del hecho imponible estructura los elementos esenciales del tributo tanto la base —zona de disponibilidad— como la tasa —cuotas previstas en función a las zonas de disponibilidad—.

Esto es, si la extracción de agua tuviera una connotación simple de sacar el agua, luego la configuración del tributo estaría condicionada a cobrar únicamente por la cantidad de metros cúbicos obtenidos y no habría la necesidad de distinguir la disponibilidad del recurso conforme a la fuente de donde se extrae el recurso, pues al asumir dicho supuesto, se estaría en el entendido de que al poder movilizar el líquido a un lugar determinado para su utilización y al no tomar en cuenta los aspectos del entorno para establecer medidas que desincentiven el consumo, no se cumpliría con uno de los fines principales por los cuales pugnó el legislador, que es justamente, la preservación de los recursos naturales que se encuentran en torno al recurso hídrico y su protección.

Es de advertirse que la diferencia en cuanto a la disponibilidad de las fuentes de aguas subterráneas, se configura a través de diversos cálculos técnicos, en aras de obtener el equilibrio en el ecosistema, por lo que si el recurso hídrico se saca de un lugar donde se considera que afectaría más al ecosistema, la cuota a pagar por el contribuyente debe ser mayor a la de aquél que la extraiga de un lugar donde no se considera así.

En este sentido, si se toma en cuenta la naturaleza, estructura y objeto del derecho en estudio se llega a la conclusión de que el hecho generador consistente en la extracción de agua hace referencia a la zona donde se afecta el acuífero, pues considerarlo de otra manera sería inconsistente con su naturaleza de fin extrafiscal.

Tal como lo ha sostenido este Alto Tribunal en el sentido de que el establecimiento de cuotas tiene como fin extrafiscal, desincentivar el consumo excesivo del recurso natural, sobre todo en las zonas con mayor vulnerabilidad, pues se evalúa no sólo la cantidad de recurso natural disponible sino también las posibles afecciones que se podrán ocasionar a nivel del subsuelo y del propio ecosistema derivado de la extracción del agua.

De tal manera, el legislador en aras de cumplir con la equitativa distribución social de las aguas nacionales, así como para lograr obtener su desarrollo sustentable, delimitó las zonas de disponibilidad, para que objetivamente los contribuyentes paguen de acuerdo con las características de cada fuente.

En tales términos, no le asiste la razón al recurrente al sostener que las cuotas por zonas de disponibilidad deben ser progresivas en atención al uso, aprovechamiento o extracción del recurso hídrico, ya que adicionalmente lo que se busca no sólo es la conservación del agua sino también su restauración en las fuentes de agua, como lo reconoce la propia exposición de motivos de la reforma que dio origen a los artículos impugnados:

“Agua.

Destaca la Iniciativa en comento, que el Constituyente reconoce en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las aguas y sus bienes públicos inherentes, son propiedad originaria de la Nación y por

tanto los cuerpos que almacenan o encausan las aguas nacionales, el Estado Mexicano debe administrarlos, gestionarlos y preservar su calidad y cantidad, como lo establece la Ley de Aguas Nacionales.

Asimismo, se precisa que para implementar un manejo sustentable del agua, se debe actualizar y alinear la legislación fiscal con la ambiental para lograr una eficaz regulación de las acciones que contribuyen a la preservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales, así como, establecer una política fiscal que fomente la rentabilidad y competitividad ambiental de nuestros productos y servicios.

Asimismo, se puntualiza que las cuotas de los derechos y otras contribuciones federales deberán estar diseñadas para privilegiar la gestión de la demanda, al propiciar el uso eficiente del agua, la racionalización de los patrones de consumo e inhibir actividades que impongan una demanda excesiva.

Bajo ese contexto, a través de la Iniciativa en estudio se plantean las siguientes propuestas de reforma en materia de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales y de los cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales:

a) Zonas de disponibilidad.

Señala el proponente que uno de los problemas que enfrenta la autoridad del agua y que le impiden que se lleve una adecuada gestión integral del recurso hídrico a fin de preservar la cantidad y calidad del agua en el país, es la manera en como están previstas las zonas de disponibilidad y su clasificación, las cuales se utilizan para calcular el monto del derecho sobre agua.

Asimismo, se puntualiza que las condiciones naturales del agua hacen necesario que su administración tenga que realizarse por cuenca (superficial) o acuífero (subterránea), toda vez que el agua que precipita se concentra superficialmente en las cuencas y otra se infiltra a los acuíferos, lo que representa que la vulnerabilidad y la disposición del recurso varíe.

Adicional a lo anterior, destaca el proponente que el desplazamiento del agua subterránea es más lento, derivado de su infiltración natural al acuífero y tiene una mejor calidad al haberse purificado durante el proceso; en cambio, derivado de las condiciones propias de la cuenca, la disponibilidad del agua varía con mayor rapidez con motivo del escurrimiento natural, la evaporación y su contaminación al estar en contacto directo con el medio ambiente y el ser humano.

En ese sentido, indica la Iniciativa que la Ley Federal de Derechos prevé el cálculo del derecho por uso, explotación o aprovechamiento de aguas nacionales sin atender necesariamente a la disponibilidad real que tiene cada acuífero y cada cuenca, sino que se determina con base en la extensión territorial del municipio, es decir, lo que no permite reflejar la abundancia o escasez real del recurso, pues en un mismo municipio pueden concurrir una variedad

de acuíferos o cuencas con sus propias condiciones y características que inciden directamente en la disponibilidad del recurso.

Bajo ese contexto, el Ejecutivo Federal propone reformar los artículos 222, 223 y 231 de la Ley Federal de Derechos, con la finalidad de prever la metodología a través de la cual se determinará la clasificación de las zonas de disponibilidad atendiendo a la fuente de extracción y distinguiendo entre una cuenca y un acuífero, de tal forma que se reconozca la disponibilidad tanto del agua superficial como subterránea y a cada una de ellas asignarle la zona de disponibilidad que corresponda para efectos del cálculo del derecho por el uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales.”

Es por lo anterior, que el establecimiento de distintas cuotas – que no son consecutivas-, dependiendo la zona de disponibilidad del recurso, no vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, debido a que a la par del consumo del agua, se valoran **su mayor o menor disponibilidad o su reparación o reconstrucción**, si se produce un deterioro, como lo ha establecido esta Suprema Corte.

Su establecimiento busca generar un mejoramiento en la disponibilidad de agua y crear condiciones favorables en la fuente hídrica, que a la postre, incluso pueden llegar a determinar un menor pago del derecho para los contribuyentes; lo que demuestra que esta configuración cumple su objeto, al establecer cuotas mayores en zonas donde existe un deterioro en la fuente hídrica, pues esto contribuye a la preservación y restauración del medio ambiente y del recurso natural, al propiciar su uso eficiente, y sobre todo, como se dijo, a que en el momento en que dichas condiciones mejoren, el pago del derecho también es afectado en beneficio del contribuyente.

Aun cuando el recurrente sostenga que existen otros mecanismos para establecer medidas de preservación y mejoramiento en la disponibilidad en las cuencas, es claro que no por ese hecho se puede privar al legislador de configurar el derecho en los términos que

lo hizo, pues de esta manera también se ayuda a generar una conciencia de preservación y un uso eficiente del recurso hídrico.

Por ello, la posibilidad de que se limiten el número de concesiones y asignaciones en las cuencas o el establecimiento de zonas de veda, no priva al Legislador de establecer el cobro de un derecho para aquellos que cuenten con una concesión y exploten el recurso hídrico, como la recurrente, pues el fin extrafiscal es válido y razonable como ha quedado establecido, y por ello, es un método que puede utilizar, sin excluir otros que pudiera implementar en uso de su libertad configurativa.

En cuanto al principio de equidad tributaria, tampoco se advierte violación pues si bien el bien objeto del derecho es el uso o aprovechamiento del agua del subsuelo; ello no implica que el legislador pueda atender a otros aspectos sustentados en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales.

En ese sentido, la preservación del agua, y la obligación de distribuirla para que su uso sea racional, equitativo y sustentable, es una finalidad prevista por el artículo 4º constitucional, la cual aporta elementos adicionales para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un determinado precepto, como lo ha establecido esta Primera Sala en la siguiente tesis:

“FINES EXTRAFISCALES Y DE POLÍTICA FISCAL. CUANDO PERSIGUEN UNA FINALIDAD AVALADA POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS APORTAN ELEMENTOS ADICIONALES PARA EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO. Acorde con la jurisprudencia P./J. 24/2000, de rubro: "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL

ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.", para cumplir el principio de equidad tributaria el legislador no sólo está facultado, sino que tiene la obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, sustentadas en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales. En ese sentido, se advierte que las mencionadas finalidades económicas o sociales, o bien, las razones de política fiscal o extrafiscal que sustenten las categorías diferenciadoras establecidas por el legislador, cuando se materializan a través de bases objetivas y bajo parámetros razonables, no son una causa que justifique la violación a la garantía de equidad tributaria, sino que tal concatenación de circunstancias es lo que permite salvaguardar dicha garantía, es decir, cuando los indicados fines persiguen una finalidad avalada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aportan elementos adicionales para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un determinado precepto. En tal virtud, partiendo de la premisa de que efectivamente existiría un trato diferenciado, la búsqueda de fines extrafiscales o de política tributaria no es la razón que justificaría el establecimiento de un trato discriminatorio, sino que evidenciaría que la diferenciación no vulnera la Constitución y que se cumplen los postulados de la garantía de equidad. Argumentar lo contrario implica un error metodológico, al alterarse el orden de la conclusión en relación con las premisas, pues se partiría de la existencia -no corroborada- de una violación a la garantía de equidad tributaria, para posteriormente oponer a ésta la existencia de fines fiscales o extrafiscales que supuestamente justificarían la afectación a los derechos de los gobernados. Sin embargo, ello no es así, pues no debe inferirse que el trato simplemente desigual en automático implica una diferenciación discriminatoria y violatoria de garantías, sino que debe reconocerse que, en las circunstancias descritas, no se vulnera la mencionada garantía porque se persiguen las finalidades apuntadas, las cuales podrán analizarse desde una óptica constitucional.¹⁹

Aspecto que fue retomado por el legislador para establecimiento de los preceptos combatidos, tal como lo señala la exposición de motivos correspondiente:

"(...) Asimismo, se puntualiza que las cuotas de los derechos y otras contribuciones federales deberán estar diseñadas para privilegiar la gestión de la demanda, al propiciar el uso eficiente del agua, la racionalización de los patrones de consumo e inhibir actividades que impongan una demanda excesiva."

¹⁹ Época: Novena Época. Registro: 168133. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Enero de 2009. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 1a. XX/2009. Página: 551

De esta manera si bien, el objeto del derecho es el uso o aprovechamiento del agua, como lo ha reconocido el Tribunal Pleno, las distinciones de cuotas para el uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales a través de zonas de disponibilidad y el lugar donde se efectúe su extracción, no vulneran el principio de equidad tributaria ya que dicho tratamiento se justifica, objetivamente, por ser un hecho notorio que en algunos lugares existe abundancia de agua mientras que en otros escasea, que en unos es de fácil obtención mientras que en otros se requiere de grandes inversiones para utilizarla y que en determinadas regiones su uso no produce daño alguno en tanto que en otras se dan consecuencias perjudiciales a corto o largo plazo:

“AGUAS NACIONALES. EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS QUE ESTABLECE DIVERSAS CUOTAS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE AQUÉLLAS, RESPETA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE 1996). *El apartado A del artículo 223 de la Ley Federal de Derechos, establece que por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, a excepción de las del mar, se pagará un derecho sobre agua cuya cuota varía según la zona de disponibilidad en que se efectúe su extracción. Ahora bien, tratándose del uso o aprovechamiento referido no puede sostenerse que todos los contribuyentes que realicen el hecho generador se ubican en situación de igualdad, lo que exigiría que aquel bien existiera en idénticas condiciones en todo el territorio nacional y que su uso y aprovechamiento tuviera las mismas consecuencias; por lo que debe estimarse que al establecer el legislador cuotas diferenciales atendiendo a la zona de disponibilidad en que se efectúa la extracción del agua, respeta el principio de equidad tributaria, ya que dicho tratamiento se justifica, objetivamente, por ser un hecho notorio que en algunos lugares existe abundancia de agua mientras que en otros escasea, que en unos es de fácil obtención mientras que en otros se requiere de grandes inversiones para utilizarla y que en determinadas regiones su uso no produce daño alguno en tanto que en otras se dan consecuencias perjudiciales a corto o largo plazo, sin que sea óbice a lo anterior, el que no se haya considerado, para establecer las respectivas zonas de disponibilidad, el criterio adoptado en la Ley de Aguas Nacionales de dividir el país en zonas de veda o de reserva y zonas de libre alumbramiento, pues debe observarse que una recta interpretación del artículo 31, fracción IV, constitucional, no implica que toda legislación del país se unifique en cierto sentido, sino que sea el legislador quien decida el contenido de*

sus normas siempre que al hacerlo se desempeñe dentro de los cauces o límites fijados en la Norma Fundamental.²⁰

Por lo anterior, para considerar las cuotas inequitativas –en este aspecto-, el recurrente tendría que haber acreditado que todos los contribuyentes que extraen en las fuentes con diversa zonas de disponibilidad, se encuentran en idéntica situación; es decir, que existe la misma abundancia o escasez de agua, lo que no ocurrió.

A mayor abundamiento, debe decirse que la a diferencia de cuotas atendiendo la fuente de extracción se incorporó por primera vez, en la reforma al artículo 223 de la Ley Federal de Derechos, publicada el once de diciembre de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación; distinción que mantuvo el legislador en la modificación normativa que ahora se estudia.

El motivo para establecer dicha diferencia, de acuerdo a la exposición de motivos, se basó en lo siguiente:

“Asimismo, se puntualiza que las condiciones naturales del agua hacen necesario que su administración tenga que realizarse por cuenca (superficial) o acuífero (subterránea), toda vez que el agua que precipita se concentra superficialmente en las cuencas y otra se infiltra a los acuíferos, lo que representa que la vulnerabilidad y la disposición del recurso varíe.

Adicional a lo anterior, destaca el proponente que el desplazamiento del agua subterránea es más lento, derivado de su infiltración natural al acuífero y tiene una mejor calidad al haberse purificado durante el proceso; en cambio, derivado de las condiciones propias de la cuenca, la disponibilidad del agua varía con mayor rapidez con motivo del escurrimiento natural, la evaporación y su contaminación al estar en contacto directo con el medio ambiente y el ser humano.

(...)

²⁰ Época: Novena Época. Registro: 197481. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI, Octubre de 1997. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 82/97. Página: 138

Bajo ese contexto, el Ejecutivo Federal propone reformar los artículos 222, 223 y 231 de la Ley Federal de Derechos, con la finalidad de prever la metodología a través de la cual se determinará la clasificación de las zonas de disponibilidad atendiendo a la fuente de extracción y distinguiendo entre una cuenca y un acuífero, de tal forma que se reconozca la disponibilidad tanto del agua superficial como subterránea y a cada una de ellas asignarle la zona de disponibilidad que corresponda para efectos del cálculo del derecho por el uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales.”

Como se observa, el legislador consideró que debían existir distintas cuotas tomando en consideración la fuente de extracción, pues era diferente la manera en que se nutren cada una de ellas: precipitación en las superficiales e infiltración para las subterráneas; de igual manera, señaló que el desplazamiento del agua subterránea es más lento, conserva una mayor calidad por el proceso de infiltración y no se sujeta a las condiciones de las cuencas como el escurrimiento natural, evaporación o contaminación por el contacto directo con el medio ambiente y el ser humano.

Razones que se estiman suficientes para justificar la diferencia de trato, al ser un parámetro válido que incluso es utilizado para distinguir el tipo de concesiones que se otorgan para el uso, aprovechamiento y explotación de agua; máxime que es un hecho notorio la manera en que se incorpora el recurso hídrico a cada una de esas fuentes.

Lo mismo sucede con la distinción de cuotas en razón a las zonas de disponibilidad, pues como quedó establecido, este este Alto Tribunal ya ha determinado que la abundancia o escasez real del recurso en la zona de donde se extrae, es un elemento que se puede utilizar para la configuración de este tributo.

Cabe señalar que es de explorado derecho que los actos del Congreso de la Unión gozan de una presunción de constitucionalidad, de manera tal que quien alegue que sus actos son inconstitucionales, tiene la carga de la prueba de su aseveración y según podemos apreciar de cada uno de los conceptos de violación que vierte la promovente, no existen en autos elementos de prueba para concluir que el Congreso Federal ha hecho mal uso de su facultad regulatoria, o que no existe razón para establecer diversas cuotas para el pago de derechos por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales, en relación con su disponibilidad y la fuente de donde se obtienen.

Al no demostrarse afectación a la garantía de equidad tributaria, las razones expuestas por el Ejecutivo Federal, y avaladas por el Legislador, resultan suficientes para tener por satisfecho el análisis laxo de libre configuración, sin tener que pasar por una ponderación específica.

En efecto, en los casos en los que no existe vulneración a derechos fundamentales o no se presenta alguna categoría sospechosa, el análisis de constitucionalidad debe ser laxo o poco estricto, en aras de no invadir las funciones del legislador.

Esta misma consideración sostuvo el Tribunal Pleno al resolver el veintiséis de agosto de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos, la acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014.

También, con respecto a la distinción respecto al uso o destino que se le dé a las aguas nacionales, esta Primera Sala ha tenido oportunidad de pronunciarse y reconoció que la diferencia de trato por virtud del uso o destino que se dé a las aguas nacionales no es

caprichosa o artificial pues atiende a un hecho notorio: los distintos usos que se pueden dar al agua y las diversas necesidades que cubre, lo que implica que existen razones objetivas que justifican el establecimiento de cuotas diferentes:

“AGUAS NACIONALES. EL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, AL ESTABLECER DIFERENTES CUOTAS PARA EL PAGO RESPECTIVO DEPENDIENDO DEL USO O DESTINO QUE SE LES DÉ, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN EL EJERCICIO FISCAL DE 2006). Es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tratándose de derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación, el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se cumple cuando las cuotas aplicables son fijas o iguales para los gobernados que usan, explotan o aprovechan en similar grado el mismo bien, o cuotas variables, si el grado de utilización del mismo bien es diferente. Ahora bien, conforme a los artículos 222 y 223 de la Ley Federal de Derechos vigente en el ejercicio fiscal de 2006, están obligadas al pago del derecho sobre agua las personas físicas y morales que usen, exploten o aprovechen aguas nacionales y la base de ese derecho se determina por el uso que se les dé, el cual puede ser industrial o comercial, de agua potable, generación hidroeléctrica, acuacultura, balnearios y centros recreativos, o uso agropecuario, de acuerdo a la zona de disponibilidad del vital líquido y a los metros cúbicos de agua utilizada. Así, el citado artículo 223 al establecer diferentes cuotas para el pago respectivo dependiendo del uso o destino que se dé a las aguas nacionales no viola el principio constitucional referido, en tanto que la diferencia de trato no es caprichosa o artificial, pues atiende a un hecho notorio: los distintos usos que se pueden dar al agua y las diversas necesidades que cubre, lo que implica que existen razones objetivas que justifican el establecimiento de cuotas diferentes. Además, el precepto trata igual a los iguales, ya que los contribuyentes pagarán el derecho en iguales circunstancias, es decir, quien utilice en igual medida el líquido vital, tanto en cantidad, uso y proveniente de la misma zona de disponibilidad, pagará la misma cuota, a diferencia de quien la utilice en diferente medida.²¹”

De manera que, retomando el criterio de esta Sala, es válido que el legislador además de atender al volumen de extracción y la zona de disponibilidad, pueda considerar el destino que se dará al recurso.

²¹ Época: Novena Época. Registro: 170977. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Noviembre de 2007. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 1a. CCXLI/2007. Página: 179.

En efecto, constituye un hecho notorio que el agua puede destinarse a distintos usos, pues es una realidad indiscutible que el citado líquido es esencial y ésta involucrado en todas las actividades de la vida.

Muestra de la citada realidad, es que el legislador en el artículo 223 estableció distintas cuotas para el pago del derecho en cuestión, tomando como elementos, entre otros, la manera en la que se utiliza el agua y las necesidades que cubre.

Además de que es válido que el legislador, al establecer en ley un derecho, pueda atender en el establecimiento de sus cuotas, al destino del bien de que se trate, la sola redacción del numeral impugnado revela que es evidente que existen usos de agua que son de naturaleza distinta, pues atienden a diferentes necesidades, lo que de suyo justifica el establecimiento de distintas cuotas.

En efecto, el artículo 223 de la Ley Federal de Derechos, establece los distintos usos que se pueden dar del agua, estableciendo para tales casos, cuotas distintas. En el Apartado A, se prevé el uso industrial o comercial, en el Apartado B, se prevé el uso de agua potable (fracción I), generación hidroeléctrica (fracción II), acuicultura (fracción III), balnearios y centros recreativos (fracción IV); y en el Apartado C, se prevé el uso agropecuario del agua:

“Artículo 223. *Por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales a que se refiere este Capítulo, se pagará el derecho sobre agua, de conformidad con la zona de disponibilidad de agua y la cuenca o acuífero en que se efectúe su extracción y de acuerdo con las siguientes cuotas:*

- A. *Por las aguas provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, por cada metro cúbico:*

<i>Zona de disponibilidad</i>	<i>Aguas superficiales</i>	<i>Aguas Subterráneas</i>
1	\$13.8162	\$18.6169
2	\$ 6.3606	\$ 7.2062
3	\$ 2.0855	\$ 2.5091

AMPARO EN REVISIÓN 1409/2015

4	\$ 1.5948	\$ 1.8239
---	-----------	-----------

Las empresas públicas y privadas que tengan asignación o concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales, que cuenten con el permiso por parte de los municipios u organismos operadores para la prestación de los servicios de agua potable, cumplan con las condiciones de calidad de agua para consumo humano establecidas en las normas oficiales mexicanas y suministren volúmenes de agua para consumo doméstico a centros o núcleos de población, cubrirán el derecho respecto de los volúmenes de agua suministrada, con las cuotas establecidas en el Apartado B, fracción I, de este artículo; para tales efectos, deberán contar con medidor que contabilice exclusivamente el volumen de agua que proporcionen para el citado uso. Los contribuyentes podrán aplicar las cuotas preferenciales que establece el Apartado B, fracción I de este artículo, siempre y cuando cumplan con todos los requisitos previstos en este párrafo.

De los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por usuarios distintos de los municipales y organismos operadores de los mismos, 300 millones de pesos tendrán destino específico para el Fondo Forestal Mexicano para el desarrollo y operación de Programas de Pago por Servicios Ambientales. Estos recursos ampliarán el presupuesto que se asigne a la Comisión Nacional Forestal.

B. Por las aguas provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, se pagará el derecho sobre agua por cada mil metros cúbicos, destinadas a:

I. Uso de agua potable:

- a). Asignada a Entidades Federativas, Municipios, organismos paraestatales, paramunicipales.
- b). Concesionadas a empresas que presten el servicio de agua potable o alcantarillado y que mediante autorización o concesión, presten el servicio en sustitución de las personas morales a que se refiere el inciso a).
- c). Concesionada a colonias constituidas como personas morales que por concesión de las personas morales a que se refiere el inciso a), presten el servicio de suministro de agua potable de uso doméstico.

Para los efectos del uso de agua potable, se considerará:

Zona de disponibilidad	Aguas superficiales	Aguas subterráneas
1	\$410.62	\$428.63
2	\$196.94	\$197.64
3	\$ 98.35	\$111.42
4	\$ 48.96	\$ 51.94

Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales a que se refiere esta fracción, que paguen los municipios, se destinarán a la Comisión Nacional del Agua para obras de infraestructura hidráulica.

Las tarifas a que se refiere esta fracción, serán aplicables a los sujetos que en las mismas se señalan cuando el consumo de agua en el periodo sea inferior o igual a un volumen equivalente a los 300 litros por habitante al día, de acuerdo con la población indicada en los resultados definitivos del ejercicio inmediato anterior, referidos exclusivamente a población, provenientes del último Censo General de Población y Vivienda publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En aquellos casos en que el consumo sea superior a los volúmenes que se mencionan en el párrafo anterior, se aplicarán las siguientes tarifas sobre el volumen de consumo excedente:

Zona de disponibilidad	Aguas superficiales	Aguas subterráneas
1	\$821.24	\$857.26
2	\$393.88	\$395.28
3	\$196.70	\$222.84
4	\$ 97.92	\$103.88

II. Generación Hidroeléctrica \$4.7469

III. Acuicultura:

Zona de disponibilidad	Aguas superficiales	Aguas subterráneas
------------------------	---------------------	--------------------

AMPARO EN REVISIÓN 1409/2015

1	\$3.4135	\$3.7482
2	\$1.7031	\$1.7363
3	\$0.7821	\$0.8624
4	\$0.3627	\$0.3954

IV. *Balnearios y centros recreativos:*

Zona de disponibilidad	Aguas superficiales	Aguas subterráneas
1	\$10.1743	\$12.0525
2	\$5.6782	\$5.9377
3	\$2.6485	\$2.9124
4	\$1.0924	\$1.3005

Lo dispuesto en esta fracción no es aplicable a hoteles, centros recreativos de acceso exclusivo o privado y campos de golf.

- C. *Por las aguas provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, destinadas a uso agropecuario, se pagará el derecho sobre agua por cada metro cúbico que exceda el volumen concesionado a cada distrito de riego o por cada metro cúbico que exceda el volumen concesionado a los usuarios agropecuarios restantes, conforme a las siguientes cuotas:*

Zona de disponibilidad 1 a 4 \$0.1452

Los ingresos que se obtengan por la recaudación del derecho a que se refiere este Apartado, se destinarán a la Comisión Nacional del Agua para la instalación de dispositivos de medición y tecnificación del propio sector agropecuario.”

El hecho de que el legislador haya plasmado la realidad social consistente en que el agua puede tener diversos usos y que evidentemente tal utilización cubre distintas necesidades, hace patente que éste puede válidamente establecer distintas cuotas en relación al derecho que nace por la explotación el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales.

Para denotar que el uso del bien en cuestión es diferente y justifica por sí sólo el establecimiento de distintas cuotas, basta referirnos brevemente a cada uno de los enunciados en del artículo 223 de la Ley Federal de Derechos.

Así tenemos que en el **Apartado A**, del citado precepto, se identifica el uso del agua para **la industria y el comercio**, por lo que es evidente que el líquido en cuestión juega un papel de insumo en los

procesos productivos de nuestro País, uso particular que atiende a una utilización comercial del citado bien del dominio de la Nación.

En el **Aparado B**, del precepto que se analiza, se prevé el uso de agua potable, generación hidroeléctrica, acuacultura, balnearios y centros recreativos y uso agropecuario.

Es evidente que el **agua potable** constituye un bien básico, escaso y necesario para la vida y la salud de las personas, por ende ha sido considerada como patrimonio natural común de la humanidad, como prerrequisito para el cumplimiento de los derechos humanos e incluso, dada su necesidad básica, como un derecho fundamental.

En relación a la **generación hidroeléctrica**, debe decirse que ésta consiste en la producción de energía eléctrica a partir de la fuerza del agua, mediante mecanismos generadores como lo son las centrales hidroeléctricas, las cuales utilizan la energía potencial como fuente primera para generar electricidad. Para llevar a cabo lo anterior, se necesita el embalsamiento de agua en grandes cantidades y con grandes desniveles. Esto supone una ubicación limitada a regiones con excedentes de agua y con grandes desniveles, por encajamiento de ríos.

La generación de este tipo de energía constituye una actividad humana básica, ya que está directamente relacionada con los requerimientos actuales del hombre. La citada actividad cubre en buena proporción la necesidad de electricidad en el País, tanto para uso industrial y comercial como para doméstico.

Ahora bien, por lo que se refiere a la **acuacultura**, debe decirse que es la técnica de cultivo de especies acuáticas vegetales y

animales en medios naturales y artificiales manejados por el hombre. Su importancia radica en contribuir a la producción de esos organismos para el consumo, cubriendo necesidades de alimentación y evitando a la vez, la extinción de los recursos de especies acuáticas naturales. Actualmente esta técnica es una de las mejores opciones para abastecer las demandas presentes y futuras en materia de alimentos de origen acuático.

Por lo que se refiere a **balnearios y centros recreativos** debe decirse que son lugares propios para el esparcimiento y la práctica del deporte, lo que contribuye al desarrollo de la juventud y a la salud de las personas en general.

Por último, y en lo tocante al **Apartado C**, del artículo 223, se establece el pago de cuotas aplicable a uso **agropecuario**. El citado sector se refiere tanto a las actividades agrícolas, como a las ganaderas.

Deviene evidente que el sector agropecuario es estratégico y prioritario para el desarrollo de nuestra Nación, en virtud de que, además de ofrecer alimentos para consumo nacional e internacional, y de proveer de materias primas a la industria, gran parte de la población vive de ésta actividad. Por tanto, es una actividad fundamental e indispensable para la vida de nuestro País.

Todo lo expuesto permite concluir que los usos identificados en el artículo 223 de la Ley Federal de Derechos que constituyen la base para el cobro de diferentes cuotas por el concepto de derechos de agua, reflejan la distinta utilización que se puede dar al agua y la diferente satisfacción de necesidades que cubre.

La sola reseña de los aparados contenidos en el artículo 223 de la Ley Federal de Derechos, evidencia que el establecimiento de cuotas distintas, no sólo obedece a la diversa utilización del agua, sino a la necesidad específica que cubre tal uso.

Por tanto, el legislador plasmó en el citado precepto una realidad objetiva, el agua se utiliza en distintas formas en nuestra vida y tiende a cubrir distintas necesidades, de ahí que sea válido establecer distintas cuotas dependiendo tanto de su uso, de la zona de la que se obtiene y de la cantidad que se utiliza de ella.

Aunado a lo anterior, debe decirse que el precepto en análisis trata igual a los iguales, respetando por tanto el principio de equidad tributaria, puesto que los contribuyentes pagarán el derecho en igual de circunstancias, es decir, quien utilice en igual medida el líquido en cuestión (en cantidad, fuente de extracción, zona de disponibilidad y destino), pagará la misma cuota.

En consecuencia, el artículo 223 de la Ley Federal de Derechos no es violatorio del principio de equidad tributaria, puesto que el establecimiento de distintas cuotas para el pago del derecho en cuestión no es caprichosa, ni artificial, puesto que atiende a un hecho notorio, a saber, los distintos usos que se le pueden dar al agua, y las distintas necesidades que cubre, lo que implica que existen razones objetivas que justifican el establecimiento de cuotas diferentes.

SÉPTIMO. Estudio relacionado el cuarto agravio. En el cuarto agravio combate la decisión del Juez de Distrito que analizó la vigencia de la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2000, en virtud que esto nunca le fue planteado.

Es fundado pero inoperante el agravio, pues efectivamente la recurrente en ningún momento impugnó la Norma Oficial, en los términos que se pronunció el Juez Federal; sin embargo, al no haberse hecho valer, es **inoperante** el cuestionamiento pues ningún efecto práctico tendría su revocación, dado que la pretensión de la recurrente es que se le conceda el amparo y protección de la Justicia Federal, lo que no acontecería ya se trata de un argumento que no debió haberse estudiado.

En corolario de lo anterior, al resultar infundados e inoperantes los agravios de la parte quejosa, procede confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo y protección de la Justicia Federal solicitado.

OCTAVO. Revisiones adhesivas sin materia. Finalmente, se estima necesario precisar que, atendiendo al sentido de esta resolución, las revisiones adhesivas de las autoridades responsables deben declararse sin materia, conforme a la jurisprudencia emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es del tenor literal siguiente: **“REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE.”**²²

RESUELVE:

²² Jurisprudencia 1a./J. 71/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV. octubre de dos mil seis. Página 266, de texto:

“De conformidad con el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtenga resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Ahora bien, si se toma en cuenta que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido y, por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva.”

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a *********, en contra de los artículos 223, apartado A, 226 y 231 de la Ley Federal de Derechos vigente para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, así como de la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2000.

TERCERO. Se declaran sin materia las revisiones adhesivas.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.