



Lugar  
Ciudad de México

Fecha  
viernes, 29 de noviembre de 2019

## Coordinación General de Recaudación y Fiscalización

Asunto: Respuesta al punto de acuerdo en la sesión celebrada en la Cámara de Diputados el 1 de octubre del 2019.

Con referencia al memorando B00.00.01.-419 de fecha 9 de octubre del 2019, firmado por el Dr. José Antonio Barrios Pérez, titular de la Jefatura de la Oficina de la Dirección General de la Comisión Nacional del Agua relacionado con el oficio de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados No. D.G.P.L.64-II-3-985 firmada por la Vicepresidenta Dip. Dulce María Sauri Riancho, el 1 de octubre del 2019, por el cual solicitan:

1. La verificación y ajuste a la baja de las tarifas de aguas nacionales de las localidades del Estado de Tamaulipas.
2. Revisión de las variables que integran las fórmulas para calcular las zonas de disponibilidad de las aguas subterráneas (acuíferos) y de las aguas superficiales (cuencas) que inciden en las tarifas que se cobran a los usuarios en los municipios del sur de Tamaulipas.
3. Informe periódico del avance de los trabajos de verificación y ajuste al sistema de tarifas principalmente para los municipios con actividad primordialmente industrial.

Al respecto se informa que el Congreso de la Unión en diciembre del 2013 modificó el régimen de determinación y clasificación de las zonas de disponibilidad porque hasta antes de esa fecha y bajo la metodología de clasificación de las nueve zonas de disponibilidad **por municipio**, el 78% de éstos no estaban clasificados de acuerdo a la disponibilidad real del recurso hídrico, ya que la metodología utilizada no atendía a la disponibilidad de cada acuífero y cuenca sino que se determinaba con base en la extensión territorial del municipio, es decir, la determinación de las zonas de disponibilidad por municipio no reflejaba la abundancia o escasez del agua, pues en un mismo municipio podían concurrir una variedad de acuíferos o cuencas cada uno con sus propias condiciones y características que incidían directamente en la disponibilidad del recurso.

Por tal motivo se reformó la Ley Federal de Derechos (LFD) para modificar la metodología de clasificación de las nueve zonas de disponibilidad por municipio a la clasificación de cuatro zonas de disponibilidad tanto para acuíferos como para cuencas (subterráneas y superficiales), debido a que las condiciones naturales del agua implican que su administración tenga que realizarse necesariamente 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, pues mientras que el agua superficial que se halla en una cuenca es susceptible de evaporación y de contaminación directa, el agua subterránea en acuíferos es almacenada sin riesgos de que se evapore; igualmente, el desplazamiento del agua subterránea es más lento derivado de su infiltración natural al acuífero lo que permite 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, por lo que las aguas subterráneas deben ser consideradas como estratégicas para el país.

Por ende, el Poder Legislativo decidió reformar los artículos 222, 223 y 231 de la Ley Federal de Derechos, con la finalidad de prever en dicho ordenamiento las fórmulas a través de las cuales se determinaría la clasificación de las zonas de disponibilidad atendiendo a la fuente de extracción (ya no más por municipio), distinguiendo entre cuenca o acuífero.





Lugar  
Ciudad de México

Fecha  
viernes, 29 de noviembre de 2019

De esta manera las fórmulas previstas en la Ley Federal de Derechos permiten reconocer 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, ya que consideran factores de distribución geográfica, renovación, extracción y usos.

Los elementos técnicos e hidrológicos para la clasificación de las aguas subterráneas son los siguientes:

- ✓ Índice de Disponibilidad ( $I_{das}$ )
- ✓ Disponibilidad media anual de agua subterránea en una unidad hidrogeológica ( $D_{ma}$ )
- ✓ Recarga total media anual ( $R$ )
- ✓ Descarga natural comprometida ( $D_{nc}$ )

Los elementos anteriores se utilizan para determinar la zona de disponibilidad de aguas subterráneas, aplicando la siguiente fórmula:

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

Con base en las variables mencionadas se obtiene un índice de disponibilidad por cada acuífero y con base en éste se clasifican en cuatro zonas de disponibilidad, en este sentido, conforme dicho índice sea más negativo, se clasificará un determinado acuífero en una zona de mayor escasez de agua; por el contrario, si se obtiene un índice más positivo se clasificará el acuífero en una zona de mayor abundancia de agua.

Respecto de la clasificación de las cuencas, la disponibilidad relativa se obtiene de la relación existente entre la oferta y la demanda de agua; la oferta de agua se define como la suma del escurrimiento natural por cuenca propia, el escurrimiento aguas arriba en cuencas interconectadas, los retornos y las importaciones artificiales de agua; asimismo, la demanda de agua se define como la suma de la extracción de agua superficial, los volúmenes reservados o comprometidos hacia aguas abajo, la evaporación en vasos de almacenamiento, las exportaciones artificiales y la variación del volumen de almacenamiento de embalses.

Los elementos anteriores se utilizan para determinar la zona de disponibilidad, aplicando la siguiente fórmula:

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

Con base en los valores de la oferta y la demanda de agua se obtiene el índice de disponibilidad relativa con el cual se clasifica cada cuenca de acuerdo a su disponibilidad de agua en la zona respectiva.





Lugar  
Ciudad de México

Fecha  
viernes, 29 de noviembre de 2019

Es dable señalar que la fórmula establecida por el legislador para determinar las zonas de disponibilidad para cuencas toma en cuenta las reservas de caudal ecológico en la variable Rxy, debido a que la finalidad de éstas es la conservación de un caudal mínimo para proteger las condiciones ambientales y el equilibrio ecológico del propio sistema, como lo es en el caso particular del sistema lagunario de Altamira, Tamaulipas; por tanto, en el caso de las zonas de disponibilidad para la determinación de las cuotas del derecho por el uso del agua, las reservas para medio ambiente mandan la señal económica de escasez hacia los usuarios para promover un uso eficiente del recurso, que de no realizarse comprometería la sustentabilidad de la cuenca, por lo que se estima correcto considerar en la demanda de agua las reservas que garantizan el caudal ecológico, pues con ello se reconoce al medio ambiente como un usuario y se coadyuva en inhibir patrones de consumo que impongan una demanda excesiva, así como en propiciar el uso eficiente de agua.

El no reconocer a las reservas de aguas nacionales indispensables para preservar el ciclo del agua en la región, como un elemento en la fórmula para la determinación de la disponibilidad relativa y por ende de la zona de disponibilidad de las cuencas distorsionaría los fines extrafiscáles de la contribución que nos ocupa, al precisar su monto con base en una demanda irreal del agua, con lo cual se evitaría enviar la señal económica correcta a los usuarios de la cuenca para inhibir conductas de uso irracional del agua e incentivar acciones de uso eficiente del citado vital líquido.

Así, la reforma a la LFD aplicable a partir del ejercicio fiscal 2014 permite la clasificación de las zonas de disponibilidad por cuenca y acuífero (unidades de gestión de los recursos hídricos) y de acuerdo con la disponibilidad del agua, lo que posibilita administrarla y asignarla eficientemente para garantizar el derecho humano al agua. Adicionalmente, dichas fórmulas establecidas por el legislador son coincidentes con la NOM-011-CNA-2000 la cual establece las especificaciones y el método para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales para su concesionamiento y asignación, con lo cual se logra un soporte técnico de la clasificación y congruencia entre los objetivos de la regulación administrativa, ambiental y fiscal.

Adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley Federal de Derechos, por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, 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, según la cuota establecida para aguas superficiales o subterráneas.

De esta manera, de conformidad con el numeral 223 citado podemos observar que la fórmula y sus variables para determinar las zonas de disponibilidad **inciden en el cálculo de la base de la contribución la cual es un elemento del tributo, consecuentemente corresponde al legislador su modificación por medio del procedimiento legislativo correspondiente**, lo que hace patente que dicha atribución no corresponde al ámbito de competencia de Conagua, ya que esta comisión lo único que hace es publicar como facilidad administrativa los valores de las variables de las fórmulas establecidas en la Ley Federal de Derechos, los cuales se obtienen a través del método obligatorio de la NOM-011-CNA-2000 también previsto en la referida ley; así como también publica las zonas de disponibilidad, resultado de aplicar las fórmulas determinadas por el legislador.

En conclusión, se observa que la base del tributo se calcula tomando en cuenta las zonas de disponibilidad, las cuales son determinadas con las fórmulas previstas en el artículo 231 de la Ley Federal de Derechos, cuyas variables son calculadas conforme al método obligatorio de la NOM-011-CONAGUA-2000, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2002, situación establecida en la ley en perfecto cumplimiento y respeto del principio de reserva de ley que rige la materia tributaria.





Lugar  
Ciudad de México

Fecha  
viernes, 29 de noviembre de 2019

Asimismo, como se puede apreciar el legislador en aras de promover el uso eficiente del recurso hídrico rediseñó el derecho previsto en el Capítulo VIII de la Ley Federal del Derecho de tal forma que al ser un instrumento económico de carácter fiscal se alinea a los objetivos de la política ambiental, a través de reconocer técnica y objetivamente la escasez o abundancia del recurso.

Por lo tanto, respecto del **numeral 1 del punto de acuerdo** se señala que las cuotas de las localidades del Estado de Tamaulipas, al igual que las del resto del país están directamente relacionadas con la cuencas o acuíferos en las cuales se ubiquen los puntos de extracción y las cuotas se ajustan a la baja o a la alza en la medida en que aumenta o disminuye la disponibilidad de agua, ya sea porque se aumenta la oferta o disminuye la demanda.

Igualmente, en cuanto al **numeral 2 del punto de acuerdo** por las razones antes expuestas y dada la obligación legal de esta Comisión Nacional del Agua de regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como preservarla en cantidad y calidad para lograr un desarrollo integral sustentable es que se consideran ambiental y fiscalmente correctas las variables que integran las fórmulas previstas en el artículo 231 de la Ley Federal de Derechos para calcular las zonas de disponibilidad de las aguas subterráneas (acuíferos) y de las aguas superficiales (cuencas) que inciden en las tarifas que se cobran a los usuarios de las aguas nacionales, incluidos los municipios del sur de Tamaulipas.

Adicionalmente, referente al **numeral 3 del punto de acuerdo** relacionado con el informe periódico del avance de los trabajos de verificación y ajuste al sistema de tarifas principalmente para los municipios con actividad primordialmente industrial, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 231 de la Ley Federal de Derechos, esta Comisión Nacional del Agua publica en cada ejercicio fiscal, como facilidad administrativa, a más tardar en febrero los valores de las variables de las fórmulas y en marzo las zonas de disponibilidad resultantes de éstas, lo anterior tomando en consideración la publicación de la disponibilidad media anual realizada a más tardar el 31 de diciembre del año inmediato anterior.

### 1. Problemática de la cuenca Río Tamesí

Como ya se mencionó a partir del 2014 la clasificación de zonas de disponibilidad se realiza tomando como unidad de gestión a las cuencas y/o acuíferos, por lo que se atiende a factores técnicos e hidrológicos, lo que permite categorizar a los cuerpos de agua en función de la situación real de abundancia y/o escasez. Lo anterior ocasionó que algunas cuencas presentaran particularidades técnicas que incidieron para clasificarlas en zonas de menor disponibilidad, tal es el caso de la cuenca Río Tamesí que reserva agua para satisfacer el caudal ecológico requerido de acuerdo al decreto publicado en el DOF el 26 de marzo de 1999 y que significa el 30% del flujo mínimo para garantizar la estabilidad de los cauces, lagos y lagunas, para la protección de ecosistemas acuáticos y sus especies. Como consecuencia se limitó la disponibilidad de agua, ya que la demanda del recurso se ve incrementada específicamente en el concepto de volumen anual actual comprometido aguas abajo (Rxy) por lo que dicha cuenca se clasifica actualmente en zona de disponibilidad 2.

Cabe destacar que la cuenca en cuestión intersecta el municipio de Altamira donde se localiza una gran cantidad de contribuyentes industriales de la asociación de Industriales de Sur de Altamira (AISTAC) dedicados primordialmente al sector de la petroquímica.





Lugar  
Ciudad de México

Fecha  
viernes, 29 de noviembre de 2019

Antes de la implementación de las reformas a la Ley Federal de Derechos, el municipio de Altamira se clasificaba en zona de disponibilidad **municipal 9**, por lo que la cuota a pagar era de \$1.6092/m<sup>3</sup>; sin embargo, a partir del 2014 dicho municipio al ubicarse en la circunscripción de la cuenca Río Tamesí, la cual se clasifica en zona de disponibilidad 2, le correspondió en ese año una cuota de \$6.3606/m<sup>3</sup>-, cuatro veces superior a la que se pagaba en el año 2013; no obstante lo anterior, es importante recordar que la clasificación de las zonas de disponibilidad municipal vigentes hasta el 2013 solo consideraban información proveniente de aguas subterráneas, es decir, mostraba la disponibilidad de las aguas subterráneas y no de las aguas superficiales.





**Análisis de disponibilidad de la cuenca Río Tamesí (publicación en el DOF, 26 de febrero de 2019):**

Variable de la fórmula	Millones de m <sup>3</sup> anuales	Participación porcentual (%)
Cp Volumen medio anual de escurrimiento natural	509.5	22%
Ar Volumen medio anual de escurrimiento desde la cuenca aguas arriba	1,721.12	74%
Im Volumen anual de importaciones	0	0%
R Volumen anual de retornos	110.054	5%
<b>Oferta</b>		<b>100%</b>
<b>2,340.67</b>		<b>100%</b>

Variable de la fórmula	Millones de m <sup>3</sup> anuales	Participación porcentual (%)
Uc Volumen anual de extracción de agua superficial	268.802	23%
Ex Volumen anual de exportaciones	0	0%
EV Volumen anual de evaporación en embalses	421.68	36%
DV Volumen anual de variación del almacenamiento en embalses	0	0%
Rxy Volumen anual actual comprometido aguas abajo	485.777	41%
<b>Demanda</b>		<b>1,176.26</b>
<b>1,176.26</b>		<b>100%</b>

Índice de disponibilidad relativa (Dr): 1.989

Zona de disponibilidad 2019: 2

Cuota a pagar uso industrial, 2019: \$7.8102/m<sup>3</sup>

Zona de disponibilidad 2013: 3

Cuota a pagar uso industrial, 2013: \$1.6092/m<sup>3</sup>

¿Posibilidad de reclasificación a zona de disponibilidad 3? Para una reclasificación a zona 3 sería necesario que la disponibilidad relativa se incrementara 1.51 veces, para dar como resultado una Dr de 3.005. Lo anterior significaría que la oferta anual se incrementara en 51% o que la demanda anual disminuyera en 34%.



Lugar  
Ciudad de México

Fecha  
viernes, 29 de noviembre de 2019

## 2. Solución implementada

Ante el posible incremento súbito de las cuotas como efecto de reconocer la disponibilidad del agua y por ende clasificar las cuencas hidrológicas del país y a su vez incentivar el uso eficiente del agua, en el artículo Sexto Transitorio del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos", publicado en el DOF el 18 de noviembre de 2015, se previó un crédito fiscal aplicable a la situación que presentan los contribuyentes de la cuenca del Tamesí, consistente en calcular el derecho por usar aguas nacionales de los ejercicios fiscales 2014 y 2015 con la cuota de zona de disponibilidad 3.

Además del crédito fiscal antes mencionado se estipuló un segundo crédito fiscal, el cual consiste en disminuir al derecho por uso de aguas nacionales a cargo el importe del crédito fiscal que corresponda al ejercicio fiscal<sup>1</sup>, dicho esquema podrá ser aplicado a partir del 2016 por los contribuyentes durante 4 ejercicios fiscales y está condicionado a un programa para uso eficiente de aguas nacionales.

Considerando lo anterior, para el caso de los contribuyentes ubicados en la cuenca Río Tamesí el beneficio fiscal previsto por el legislador ascendió a \$394 mdp y lo aplicaron 12 empresas desde el ejercicio fiscal 2014 hasta el 2019.

No se omite señalar que a partir del año 2014, al entrar en vigor la reforma a los artículos 222, 223, 226 y 231 de la Ley Federal de Derechos, cerca de 150 contribuyentes promovieron juicios de amparo impugnando éstas normas, es decir, impugnaron la forma de determinar las zonas de disponibilidad, entre otros temas.

- <sup>1</sup> a. Se calcula el derecho por aguas nacionales con cuota zona 2 y con cuota zona 3  
b. Se resta del importe del derecho con zona 2 el monto del derecho con zona 3  
c. La diferencia se multiplica por el porcentaje que le corresponda según el ejercicio fiscal

Ejercicio fiscal	% del beneficio
Primero	100%
Segundo	75%
Tercero	50%
Cuarto	25%

- d. El resultado es el crédito fiscal susceptible de disminuir al derecho a cargo con zona 2





Lugar  
Ciudad de México

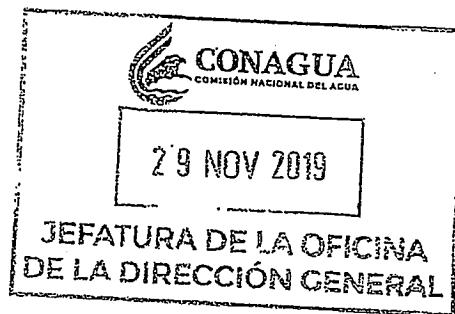
Fecha  
viernes, 29 de noviembre de 2019

Dichos amparos fueron resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinando la constitucionalidad de los preceptos, validando las fórmulas y la manera de determinar la tarifa de pago, considerando que el derecho debe calcularse utilizando dichas fórmulas, lo cual se apega a los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la CPEUM, estableciendo jurisprudencia al respecto<sup>2</sup>.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

Lic. Yuleth Karime Orozco Acosta  
Coordinadora General de Recaudación y Fiscalización de la  
Comisión Nacional del Agua



<sup>2</sup> AGUAS NACIONALES. EL ARTÍCULO 231 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, AL PREVER QUE PARA CALCULAR EL DERECHO POR SU USO, EXPLOTACIÓN O APROVECHAMIENTO SE UTILICEN LAS FÓRMULAS ESTABLECIDAS ATENDIENDO A LOS VALORES QUE PUBLICA LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. Tesis: 1a./J. 112/2017, Décima Época, Registro 2015586, Primera Sala, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 125

AGUAS NACIONALES. LA REMISIÓN QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 231 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS A LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-011-CNA-2000, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. Tesis: 1a./J. 110/2017, Décima Época, registro 2015588, Primera Sala, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 128.

AGUAS NACIONALES. LA DETERMINACIÓN POR PARTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, DE LOS VALORES UTILIZADOS PARA CALCULAR EL DERECHO POR SU USO, EXPLOTACIÓN O APROVECHAMIENTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. Tesis 1a./J. 111/2017, Décima Época, Primera Sala, registro 2015587, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 127.

AGUAS NACIONALES. EL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, AL ESTABLECER DISTINTAS CUOTAS BASADAS EN ZONAS DE DISPONIBILIDAD PARA CALCULAR EL DERECHO POR SU USO, EXPLOTACIÓN O APROVECHAMIENTO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. Tesis 1a./J. 115/2017, Décima Época, Primera Sala, registro 2015583, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 120.

